

Silvia Ciucciovino è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Domenico Garofalo è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Alessandra Sartori è Professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.

Michele Tiraboschi è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Anna Trojsi è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro.

Lorenzo Zoppoli è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali ordinati da Maurizio Del Conte e Michele Tiraboschi

Collana della Fondazione ADAPT

Scuola di alta formazione in
Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro

Euro 40,00



Flexicurity e mercati transizionali del lavoro

Flexicurity e mercati transizionali del lavoro

Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?

a cura di

**Silvia Ciucciovino, Domenico Garofalo,
Alessandra Sartori, Michele Tiraboschi,
Anna Trojsi, Lorenzo Zoppoli**



Nel corso degli ultimi anni l'ambito di studi riconducibile all'area, ancora poco esplorata, del c.d. «diritto del mercato del lavoro» è stato oggetto di un progressivo allargamento e di una diversificazione delle metodologie e dei temi affrontati. Se nella prima fase della sua evoluzione la riflessione sulle "tutele nel mercato" si è sostanzialmente sovrapposta al paradigma europeo della flexicurity, condividendone luci ed ombre, ben presto ulteriori contributi sviluppati prevalentemente dalla letteratura economica e sociologica internazionale (dalla teoria delle capabilities a quella dei transitional labour markets) hanno aperto la strada a nuove riflessioni e prospettive anche nell'ambito della riflessione giuridica sulle trasformazioni del lavoro. Tale differenziazione e ampliamento degli orizzonti offre oggi ai giuristi del lavoro l'opportunità per un ripensamento e soprattutto per un rilancio del filone di studi ascrivibile al diritto del mercato del lavoro nella prospettiva di un rinnovamento complessivo della nostra disciplina. Obiettivo dei contributi qui raccolti è quello di approfondire come tale ambito di indagine stia evolvendo in risposta alle dirompenti trasformazioni determinate dalla transizione digitale, ecologica e demografica. Trasformazioni che impongono di allargare obiettivi e ambiti di analisi oltre quelli consegnatici dalla tradizione giuslavoristica, superando una rigida ripartizione interna tra aree di specializzazione.

INDICE-SOMMARIO

<i>Introduzione</i> di Stefano Caffio, Lilli Casano, Elena Gramano, Pasquale Monda.....	XIII
---	------

Sezione I

TRASFORMAZIONI AMBIENTALI, TECNOLOGICHE, DEMOGRAFICHE: IMPATTO SU ATTORI, TECNICHE E STRUMENTI DELLA REGOLAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

La tutela dei lavoratori nella transizionalità lavorativa: prospettive interpretative e regolative <i>di Silvia Ciucciiovino</i>	3
Diritto del mercato del lavoro e mercati transizionali del lavoro: un binomio ormai inscindibile <i>di Domenico Garofalo</i>	11
Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro <i>di Lilli Casano</i>	14
I TLM tra il <i>Green Deal</i> e la crisi industriale complessa di Taranto <i>di Michele Calabria</i>	48
<i>Blockchain</i> e mercato del lavoro: potenzialità della nuova tecnologia e questioni aperte <i>di Antonio Ambrosino</i>	92
La tutela della privacy del lavoratore nell'era dei <i>big data</i> <i>di Giovanna Ficarella</i>	123
Il contratto di espansione <i>di Claudia Carchio</i>	164
Transizioni nel mercato e mercato nelle transizioni: ruolo ibrido e strumenti delle agenzie per il lavoro <i>di Chiara Garbuio</i>	183

Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto *di Gianluca Picco* 199

Sezione II

**RAPPRESENTANZA E MERCATI TRANSIZIONALI
DEL LAVORO: NUOVI SOGGETTI, OBIETTIVI E FUNZIONI**

Rappresentanza collettiva e mercati transizionali del lavoro: le prospettive di cambiamento *di Lorenzo Zoppoli* 221

Mercati transizionali e possibili linee evolutive della regolazione giuridica del lavoro *di Michele Tiraboschi* 228

Il ruolo del sindacato tradizionale nei mercati transizionali del lavoro: le prospettive di cambiamento *di Giuseppe Antonio Recchia* 232

Dal carbone al sole: diritto del lavoro e identità sindacale nella transizione energetica (1800-2050) *di Paolo Tomassetti* 258

Mercati transizionali e rappresentanza dei lavoratori autonomi di seconda generazione *di Nicola Deleonardis* 279

Rappresentanza e rappresentatività nella *gig economy* *di Gianluigi Pezzini*.... 316

Autonomia collettiva e formazione professionale: il Fondo nuove competenze quale nuovo strumento di politica attiva *di Milena Talarico* 336

Professionalità, professioni, professionalismo e qualificazione dei lavoratori *di Francesca Nardelli* 360

Sezione III

SICUREZZA SOCIALE E GESTIONE DELLE DIVERSITÀ

Per una transizionalità inclusiva del mercato del lavoro *di Anna Trojsi* 383

Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico *di Alessandra Sartori* 396

Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid-19 *di Carmela Garofalo* 418

Indice

La difficile inclusione lavorativa delle persone con autismo “ad alto funzionamento” di <i>Caterina Mazzanti</i>	459
Covid-19 e <i>gender gap</i> : l’importanza di rafforzare a livello sovranazionale il congedo di paternità per arginare la fuoriuscita delle lavoratrici madri dal mercato del lavoro di <i>Francesca Marinelli</i>	469
(<i>Fake</i>) <i>freedom</i> : l’inganno previdenziale della flessibilità di <i>Maria Cristina Degoli</i>	475
Sicurezza sociale e condizionalità nelle transizioni occupazionali di <i>Alessio Caracciolo</i>	496
<i>Notizie sugli autori</i>	517

Sicurezza sociale e condizionalità nelle transizioni occupazionali

di Alessio Caracciolo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il tema di indagine. – 3. L’accezione “meritocratica” dell’art. 38 Cost. e la recente evoluzione del sistema di sicurezza sociale. – 4. Condizionalità e occupabilità nei mercati transizionali. – 5. Conclusioni. La fallacia dei costi irrecuperabili.

1. Introduzione

Le transizioni occupazionali ⁽¹⁾ rappresentano una sfida per la tenuta del sistema giuslavoristico, che si è accentuata nel tempo, man mano che la crescente specializzazione delle professionalità rendeva più selettive entrambe le parti del contratto di lavoro. Questa tensione è ben rappresentata dalla contrapposizione tra la definizione che l’ex Ministra Elsa Fornero diede dei giovani italiani, ritenuti troppo “*choosy*”, e la tendenza dei responsabili dei settori risorse umane a scegliere, nell’attività di *head hunting*, il candidato con la formazione quanto più adatta alla singola posizione da ricoprire. Non è possibile determinare quale dei due elementi sia preponderante nel

⁽¹⁾ In merito alle quali si veda, da ultimo, L. CASANO, *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University press, 2020. Cfr. A. ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transizionali”*. Note sulla riforma dei servizi all’occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *RDSS*, 2012, n. 3, p. 555 ss.; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, p. 1 ss.; V. FILÌ, *L’organizzazione e la gestione dei servizi per l’impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *RGL*, 2016, n. 3, p. 513 ss.; V. FILÌ, *Servizi per il lavoro e misure di welfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in *DML*, 2015, n. 3, p. 511 ss.; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *DPL*, 2012, n. 33, p. 192 ss.; D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 329 ss.; D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino, 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018, p. 17 ss.; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, WBZ Discussion Paper, FS I 98-206.

condizionare in negativo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro – e, probabilmente, per quanto si sarebbe portati a credere, nessuno dei due lo è al punto da influire sul tasso di disoccupazione – ma nell'ultimo ventennio si è accentuata la tendenza a incanalare le risorse del sistema formativo verso un percorso occupazionale che partisse già dal momento dell'iscrizione alle scuole superiori, portando con il tempo ad una progressiva eccessiva specializzazione che difficilmente si concilia con una transizione occupazionale consapevole, non determinata unicamente dalla necessità di trovare un'occupazione «purchessia»⁽²⁾.

Ribadire che il lavoratore ha bisogno di lavorare (con prospettive di guadagno soddisfacenti) e che il datore di lavoro vuole realizzare la finalità lucrativa che è propria dell'attività d'impresa (minimizzando il costo del lavoro) è una banalità, ma è un profilo che non si può trascurare nell'analisi dell'evoluzione del mercato del lavoro dove si vorrebbero (e si dovrebbero) tenere più in considerazione alcuni aspetti che, pur non essendo legati allo svolgimento dell'attività lavorativa, in qualche modo la condizionano: basti pensare alle difficoltà di conciliazione tra vita e lavoro, come tristemente evidenziato in occasione della pandemia ancora in corso⁽³⁾. Le disposizioni eccezionali che hanno bloccato i meccanismi in uscita⁽⁴⁾ e hanno ridisegnato lo svolgimento

⁽²⁾ Il termine è rinvenibile in L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, SEL, 1915, p. 3.

⁽³⁾ In merito, cfr. V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 334 ss.; V. FILÌ, *Il tormentato bilanciamento tra diritti durante la pandemia nel prisma del rapporto di lavoro*, in V. FILÌ (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 1 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5, p. 430 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press, 2020, p. 297 ss.; A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8; M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume V. Le sfide per le relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2020, p. 1 ss.

⁽⁴⁾ Sul punto, si veda F. STAMERRA, *I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, ADAPT University Press, 2020, p. 47 ss.; cfr. M. DE LUCA, *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 424; U. GARGIULO, V. LUCIANI, *Emergenza Covid-19 e "blocco" dei licenziamenti: commento all'art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 206; F. LOMBARDO, G. PIGLIALARMÌ, *La sospensione delle procedure di licenziamento, per ragioni economiche ed organizzative durante la fase di emergenza da Covid-19*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 16; A. MARESCA, *Il divieto di licenziamento per Covid è diventato flessibile (prime osservazioni sull'art. 14, DL n. 104/2020)*, in www.rivistalabor.it, 29 settembre 2020; P.

delle prestazioni lavorative ⁽⁵⁾ si sono dovute confrontare prima di tutto con la sovrapposizione degli spazi e dei tempi di lavoro con quelli normalmente destinati ad altre attività, realizzando una vera e propria “transizione occupazionale” di massa (quantomeno come «transizione di mantenimento» ⁽⁶⁾): i dipendenti pubblici di vecchia generazione hanno improvvisamente dovuto informatizzarsi e i datori contrari al lavoro agile sono stati costretti a scegliere se accedere agli ammortizzatori sociali emergenziali ⁽⁷⁾ o accettare lo svolgimento delle prestazioni a distanza. Non si vuole qui minimizzare l'enorme complessità delle trasformazioni in corso ⁽⁸⁾ alle singole casistiche richiamate, ma piuttosto porre l'accento sulla repentina svolta che ha accelerato la «fragilizzazione delle carriere» ⁽⁹⁾, con la conseguente torsione sul piano di un sistema di sicurezza sociale già provato dagli sviluppi degli ultimi anni.

2. Il tema di indagine

Lo sviluppo della riflessione oggetto del presente contributo necessita di una preliminare ricostruzione delle origini costituzionali del sistema di sicurezza sociale, rilevandosi al giorno d'oggi una tendenziale sovrapposizione tra le misure di sostegno al reddito e le politiche (attive e passive) del lavoro, la cui interconnessione non è certamente nuova al diritto del lavoro, ma assume tratti del tutto peculiari in un momento storico nel quale le seconde sono presentate in luogo delle prime come forma di contrasto alla povertà ⁽¹⁰⁾. Né la

PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel decreto Cura Italia dopo il decreto Rilancio*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 579 ss.; G. PROIA, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in *MGL*, 2020, n. 3, p. 683 ss.

⁽⁵⁾ Sul punto, si veda M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in V. FILI (a cura di), *op. cit.*, p. 167 ss.

⁽⁶⁾ D. GAROFALO, *Prefazione* a L. CASANO, *op. cit.*, p. XVI.

⁽⁷⁾ Cfr. D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 318 ss.; C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale “Covid-19”*, *ivi*, p. 19 ss.

⁽⁸⁾ Che inducono a parlare di una nuova questione sociale: in merito, cfr. V. FILI, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, cit., p. 334 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, cit., p. 430 ss.

⁽⁹⁾ D. GAROFALO, *Prefazione*, cit., p. XVI.

⁽¹⁰⁾ Celeberrima l'affermazione esultante dell'allora Ministro del Lavoro Luigi Di Maio, a seguito dell'approvazione dei correttivi per la manovra che avrebbe portato all'introduzione del reddito di cittadinanza, di aver “abolito la povertà” (l'espressione è ripresa anche da G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in *LG*, 2019, n. 5, p. 458). Salvo poi ricredersi, appena due anni dopo, da Ministro degli Esteri.

situazione si fa meno confusa prendendo in considerazione il presupposto delle misure concepite nell'ottica del "reddito di base" ma di fatto subordinate alla "condizionalità", risultando poco confortante la considerazione che non vi è miglior ammortizzatore sociale del lavoro ⁽¹¹⁾: nei fatti, l'assoggettamento del lavoratore *in potenza* all'obbligo di reperire un'occupazione o di accettare un'offerta di lavoro "congrua" ⁽¹²⁾ si è rivelato poco più che un buon proposito, riconfigurando tali emolumenti pubblici nel novero delle prestazioni assistenziali erogate su base reddituale e confermando i timori di chi aveva prospettato un "ritorno alla carità di Stato" ⁽¹³⁾.

Ad un'adeguata analisi delle implicazioni di una deriva assistenzialista sulle transizioni occupazionali è prodromica una riflessione sulla contrapposizione tra "merito" e "solidarietà" nel sistema di sicurezza sociale italiano, che risale all'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 38 (combinato con gli artt. 2, 3, 4 e 36) delinea le "due anime" della previdenza ⁽¹⁴⁾. Parlare di merito in ambito assistenziale è infatti particolarmente rischioso, in quanto tale accezione è generalmente riservata ai profili strettamente previdenziali connessi all'esercizio (quantomeno pregresso) di un'attività lavorativa, mentre le prestazioni riconducibili all'assistenza sociale rispecchiano più propriamente l'anelito solidaristico costituzionale e sono vincolate al possesso di determinati requisiti invece che allo svolgimento (presente o passato) di una determinata attività. Eppure, la condizionalità si pone oggi come presupposto fattivo (ma non fattuale) per l'erogazione di una prestazione economica (il "reddito di cittadinanza") parametrata in base al reddito – che ne costituisce anche un requisito – presentata come misura di politica attiva che (almeno sul piano teorico) dovrebbe integrare addirittura il secondo comma dell'art. 4 Cost., al punto che il percettore del "reddito di cittadinanza" può essere chiamato a rendere una prestazione ⁽¹⁵⁾, anche nella forma dei lavori socialmente utili ⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ In senso analogo, intendendo il diritto al lavoro quale massima forma di protezione sociale, si veda M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *RGL*, 1949, n. 1, p. 13, ma si veda *amplius* D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, p. 81 ss. Cfr. S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2006, n. 46.

⁽¹²⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, Working Paper ADAPT, 2005, n. 16, pp. 8-9.

⁽¹³⁾ In merito, si veda l'omonimo contributo di C. PINELLI, "Social card", o del ritorno alla carità di Stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in Onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, 2009, vol. III, p. 1177 ss.

⁽¹⁴⁾ Così M. CINELLI, *L'attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali "al tempo del Jobs Act"*, in *La Previdenza Forense*, 2016, n. 2-3, p. 102.

⁽¹⁵⁾ Non una "controprestazione": così V. FILI, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, p. 132.

⁽¹⁶⁾ *Ivi*, p. 129.

Alla luce di tale premessa, potendosi considerare la “condizionalità” per l’accesso o il mantenimento dei benefici economici di contrasto alla povertà come esplicitazione del “merito”, la riflessione si propone l’intento di vagliare se le difficoltà applicative – che spostano l’ago della bilancia verso il profilo della “solidarietà”, conducendo a quella che si potrebbe definire una “deriva assistenzialistica” – risiedano nella carenza di effettività delle previsioni introdotte dal legislatore.

3. L’accezione “meritocratica” dell’art. 38 Cost. e la recente evoluzione del sistema di sicurezza sociale

La «tensione tra “merito” e “solidarietà”»⁽¹⁷⁾ era già nota ancor prima della promulgazione della Costituzione repubblicana. Sul finire dell’800, le forme di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro⁽¹⁸⁾ prevedevano un sistema proporzionale rispetto alla contribuzione versata⁽¹⁹⁾ che fu poi sviluppato ed esteso anche agli altri accadimenti che potevano incidere sulla capacità lavorativa – e reddituale – dei lavoratori, per essere trasfuso nella Carta del lavoro del 1927 nell’ottica di un’embrionale garanzia della libertà dal bisogno di stampo solidaristico. Questa solidarietà, tuttavia, era intesa non tanto nell’interesse dei consociati, quanto piuttosto a tutela di quello superiore dell’economia nazionale e, pertanto, l’onere di sostenere il sistema previdenziale era posto in capo ai soggetti interessati⁽²⁰⁾: «la previdenza è un’alta manifestazione del principio di collaborazione»⁽²¹⁾.

La biforcazione tra assistenza e previdenza, che in uno formano il sistema di sicurezza sociale, si rileva nella dicotomia tra primo e secondo comma dell’art. 38 Cost.⁽²²⁾, laddove il diritto al mantenimento e all’assistenza

⁽¹⁷⁾ M. CINELLI, *L’attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., p. 102.

⁽¹⁸⁾ Si veda soprattutto la l. n. 3818/1886 (*Costituzione legale delle società di mutuo soccorso*) e la l. n. 80/1898 (*Legge sugli infortuni degli operai sul lavoro*).

⁽¹⁹⁾ Cfr. G. CIOCCA, *L’evoluzione della previdenza e dell’assistenza (dalle origini al 1948)*, in *RIMP*, 1998, p. 449 ss.

⁽²⁰⁾ In tal senso, si veda L. VIOLINI, commento *sub art. 38 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione – Artt. 1-54*, Utet, 2006, reperibile online in www.onelegale.it, p. 6 della versione digitale.

⁽²¹⁾ Art. 26 della Carta del lavoro, in *GU*, 30 aprile 1927, n. 100, p. 1794 ss. La stessa disposizione prevede che «il datore di lavoro e il prestatore d’opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di cassa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto è più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza».

⁽²²⁾ «La questione che pone il confronto tra primo e secondo comma dell’art. 38 Cost. evidenzia, dunque (come è stato osservato), la coesistenza, nella considerazione della fonte costituzionale, dei valori (in rapporto dialettico) della “retribuzione” e della “redistribuzione”. Una tensione tra “merito” e “solidarietà” che rimanda alla doppia anima che impronta di sé, *ab origine*, la stessa struttura del sistema

sociale è esteso ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, ma la garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita è riservata ai lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. In merito, sono state rilevate tre autorevoli interpretazioni⁽²³⁾: la prima, “dualistica”⁽²⁴⁾, poggia su una bipartizione netta del binomio previdenza-assistenza e comporta la considerazione che l’adeguatezza esprima un *quid pluris* rispetto alla sufficienza (insita nel “mantenimento” di cui al primo comma)⁽²⁵⁾; la seconda, “unitaria”⁽²⁶⁾, conclude che il sistema poggia su basi esclusivamente solidaristiche in quanto il fine ultimo dell’intera norma è la libertà dal bisogno; una terza, “aperta”⁽²⁷⁾, considera la possibilità che l’art. 38 Cost. detti solo gli obiettivi della tutela, lasciando poi spazio al legislatore per realizzarli. A prescindere dalla lettura adottata, «resta il diverso ambito e la diversa intensità di tutela previste dalle due disposizioni»⁽²⁸⁾, per cui il principio solidaristico posto alla base della sicurezza sociale ben può esprimersi sia sul piano della solidarietà “tra lavoratori”⁽²⁹⁾ (in quanto è su di loro che ricadono i costi del sistema previdenziale) che su quello della solidarietà generale (in considerazione del finanziamento delle misure assistenziali tramite il prelievo fiscale)⁽³⁰⁾. Ciò non esclude, pertanto,

previdenziale nazionale: appunto, “solidaristica” per un verso, “meritocratica”, per un altro verso, richiedenti un reciproco bilanciamento» (M. CINELLI, *L’attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., p. 102).

⁽²³⁾ Sul punto, si veda A. AVIO, S. RENGA, commento *sub art. 38 Cost.*, in AA.VV., *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, 2020, reperibile online in www.onelegale.it, pp. 4-5 della versione digitale; ma, *amplius*, A. SGROI, commento *sub art. 38 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2018, pp. 69-70.

⁽²⁴⁾ Cfr. G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 1988, p. 15; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2005, vol. I, p. 29; V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Franco Angeli, 1986, p. 36.

⁽²⁵⁾ M. CINELLI, *L’attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., pp. 101-102. Ma si veda anche M. CINELLI, *L’“effettività” delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, 2016, n. 1, p. 21 ss.; R. PESSI, *Tornando sul Welfare*, Working Paper CSDL E “Massimo D’Antona” – IT, 2016, n. 311.

⁽²⁶⁾ In tal senso, si veda M. PERSIANI, commento *sub art. 38 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, 1979, vol. VI, p. 237; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 1997, p. 23.

⁽²⁷⁾ M. CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, p. 11.

⁽²⁸⁾ D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, in *LG*, 2019, n. 11, p. 978.

⁽²⁹⁾ Da leggere soprattutto in chiave intergenerazionale: «tale particolare manifestazione della solidarietà è espressione di una sorta di “catena” che si snoda nel tempo» (M. CINELLI, *L’attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., p. 103). Cfr. M. CINELLI, *L’“effettività” delle tutele sociali tra utopia e prassi*, cit., p. 23 ss.; R. PESSI, *Tornando sul Welfare*, cit., p. 6.

⁽³⁰⁾ Sul rapporto tra prelievo fiscale e riduzione in chiave solidaristica degli emolumenti previdenziali si veda M. PERSIANI, *L’irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in *ADL*, 2013, n. 4-5, p. 937 ss.

che l'accesso alle prestazioni previdenziali sia connotato da una sorta di valutazione del "merito" del lavoratore che ha fatto del suo meglio per adempiere al dovere di contribuire al progresso materiale o spirituale della società, di cui all'art. 4, secondo comma, Cost.; né che, al contempo, la collettività si faccia carico dei soggetti che, loro malgrado, non trovano spazio nel mercato del lavoro.

Questa lettura ha trovato seguito negli ultimi interventi legislativi, quantomeno a partire dal Jobs Act, «nel quale una indiscutibile, evidente manifestazione della valorizzazione del profilo "meritocratico", questa volta a scapito di quello "solidaristico", è data dalla regola (posta dal d. lgs. n. 22/2015) di collegamento della prestazione di disoccupazione, sia nella durata, sia nell'importo, alla "storia contributiva" del lavoratore»⁽³¹⁾. Proprio con riferimento alle prestazioni per il contrasto alla disoccupazione, l'incremento dei meccanismi di condizionalità⁽³²⁾ ha senz'altro comportato una valutazione della "meritevolezza" del beneficiario, da leggere nell'ottica del binomio incentivo-attivazione, per il superamento del contingente stato di disoccupazione per gestire al meglio la fase di transizione occupazionale nella quale, suo malgrado, si è trovato a seguito della perdita del posto di lavoro.

Sul versante assistenziale, invece, si è assistito ad un fervente dibattito in merito alla possibilità di introdurre meccanismi di reddito di base⁽³³⁾, accessibile a tutti⁽³⁴⁾ o condizionato al possesso di determinati requisiti⁽³⁵⁾, tenuto conto

⁽³¹⁾ M. CINELLI, *L'attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali "al tempo del Jobs Act"*, cit., p. 102.

⁽³²⁾ Sui quali si veda *sub* § 3. Cfr. R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 312.

⁽³³⁾ Cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo, diseguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 389.

⁽³⁴⁾ Per una ricostruzione storica, si vedano V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RIDL*, 2014, n. 1, p. 169; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RIDL*, 2014, n. 1, p. 1 ss.; E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in *DRI*, 2019, n. 3, p. 967 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la "mossa del cavallo" (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RIDL*, 2014, n. 1, p. 49 ss.; M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019; M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, n. 3, p. 409 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, 2017, pp. 1 ss.; G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 402.

⁽³⁵⁾ Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, n. 3, p. 420 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, n. 2, p. 304. L'idea che si possa introdurre un reddito di base incondizionato «non pare meno visionaria della promessa della piena occupazione che il nostro Paese non ha saputo garantire [...] neppure nel pieno del boom economico degli anni Settanta e dell'epoca fordista del lavoro stabile e per una carriera» (M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro*

che l'allarme sulla tenuta del sistema pensionistico italiano è scattato da almeno un quarto di secolo ⁽³⁶⁾. Il problema principale delle proposte in tal senso si riscontra nella differenza dei presupposti e delle finalità perseguite: il "reddito di base" di Paine, prima, e di Spence, poi, non era una forma di sussidio per i poveri, ma un meccanismo di redistribuzione del reddito per compensare lo squilibrio della proprietà terriera (per il primo) e della proprietà dei mezzi di produzione (per il secondo). In altri termini, si trattava di proposte finalizzate a contrastare le diseguaglianze sociali attraverso uno strumento fiscale ⁽³⁷⁾. È del tutto singolare, ad esempio, come uno dei capisaldi di tali teorie fosse l'assenza di condizionalità ⁽³⁸⁾, anzi, l'accesso al contributo in modo universale al compimento del ventunesimo anno di età, mentre l'accezione comunemente adottata dai legislatori europei prevede proprio limiti e condizioni.

Il legislatore italiano contemporaneo è entrato in modo dirompente nelle questioni sopra richiamate introducendo, con l'art. 1 del d.l. n. 4/2019 ⁽³⁹⁾, quasi fosse la panacea per tutti i mali che affliggono la società moderna, una "misura fondamentale" di politica attiva del lavoro; a garanzia del diritto al lavoro; di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale; diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura; attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Questo istituto "demiurgico" costituisce livello essenziale delle prestazioni, ma solo «nei limiti delle risorse disponibili» e, oltre al

tra tutele e mercato. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Udine 13-14 giugno 2019, Giuffrè, 2020, pp. 199-200).

⁽³⁶⁾ Il riferimento è al rapporto della Commissione Onofri del 1997, in merito al quale cfr. E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, 2008, p. 273 ss.; S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo garantito in Italia*, in *DLRI*, 2011, n. 2, p. 125 ss.; F. LISO, *La riforma del welfare Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*. *Gli ammortizzatori sociali*, pubblicato col titolo *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, p. 597.

⁽³⁷⁾ Sul punto, si veda soprattutto T. PAINE, *Agrarian Justice*, Earthsharing Devon, (1975) 2017.

⁽³⁸⁾ Il rifiuto della configurazione di tali misure come *out-of-work benefits*, il cui presupposto sarebbe, appunto, essere ino-disoccupati, con la conseguenza che tali benefici sarebbero persi *when people move into work* comporterebbe il paradosso di scoraggiare la ricerca attiva di un'occupazione o di un'attività di altro genere. Tale paradosso era già stato evidenziato prima che la dottrina europea si infiammasse sull'onda delle rivisitazioni liberiste del reddito di base, quando, nel valutare il rapporto tra diritto/dovere al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e sistema di sicurezza sociale, si era concluso che «la visione, accolta dalla Costituzione, del rapporto tra singolo e collettività trova, giustamente (sebbene non si sa ancora per quanto), il proprio paradigma nell'*homo faber*, piuttosto che nell'*homo ludens*, dovendosi decisamente scongiurare i rischi, invero bassi, insiti nell'eventuale affermazione di una società "senza lavoro", che elevi l'ozio e non più il lavoro a valore di riferimento» (D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 85): purtroppo, il rischio che sia Bacco a raccogliere il testimone sembra oggi più concreto che in passato.

⁽³⁹⁾ Non modificato dalla legge di conversione, l. n. 26/2019.

vincolo di bilancio di cui all'art. 81 Cost., è assoggettato al principio della condizionalità.

4. Condizionalità e occupabilità nei mercati transizionali

Sebbene solo recentemente sia entrato a far parte del linguaggio comune, il concetto di condizionalità non è certo nuovo ⁽⁴⁰⁾ e affonda le proprie radici nella declinazione multiforme assunta dal lavoro quale fondamento della Repubblica diramata, al contempo, nelle posizioni giuridiche del diritto e del dovere.

Il r.d. n. 2270/1924 introduceva, all'art. 52, una serie di casi di perdita del diritto al sussidio riconosciuto in virtù della sussistenza dello stato di disoccupazione involontaria: per quanto alcuni di questi lascino emergere una concezione del lavoro come mezzo attraverso il quale l'impresa persegue l'obiettivo di massimizzazione del profitto nella prospettiva degli obiettivi di politica economica nazionale, per altri versi la norma in questione appare estremamente attuale. Oltre a presupporre che, in quanto disoccupato, il soggetto sarebbe stato impegnato nella ricerca di nuova occupazione il cui reperimento rientrava tra i casi di perdita del sussidio, l'art. 52 fa espresso riferimento all'ipotesi in cui il disoccupato «abbia rifiutato un'occupazione adeguata» ⁽⁴¹⁾. Pur in mancanza di un'esplicitazione di quell'adeguatezza, non si può certo negare come nella collocazione dell'ipotesi di rifiuto dell'adeguata occupazione tra i casi di decadenza dal diritto al sussidio possa rinvenirsi l'origine della condizionalità contemporanea.

Il passaggio dalla concezione di lavoro come mezzo asservito all'economia di Stato a quella di lavoro come forma di realizzazione dell'individuo è segnato dall'entrata in vigore della Costituzione che, all'art. 4, descrive il lavoro nella sua duplice veste di diritto e dovere ⁽⁴²⁾. In questo scenario, i riferimenti alla condizionalità sono rinvenibili nella l. n. 56/1987 che all'art. 12 prevedeva la decadenza del diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste di collocamento per chi, senza giustificato motivo e per due volte consecutive ⁽⁴³⁾, non avesse risposto alla convocazione ovvero avesse

⁽⁴⁰⁾ Per una ricostruzione storica, si veda *ex plurimis* R. SANTUCCI, *Lo stato di disoccupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, 2015, pp. 159-173.

⁽⁴¹⁾ Art. 52, comma 1, lett. c, r.d. n. 2270/1924.

⁽⁴²⁾ Sul punto, si veda D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 28 ss.

⁽⁴³⁾ Il requisito per cui il soggetto deve aver omesso di rispondere alla convocazione o rifiutato l'offerta per due volte consecutive è venuto meno nel 1991, quando l'art. 30, comma 2, della l. n. 223/1991 ha modificato l'art. 12 della l. n. 56/1987.

rifiutato «il posto di lavoro a tempo indeterminato corrispondente ai suoi requisiti professionali». La norma tratteggia i confini di una condizionalità in cui gli obblighi del disoccupato involontario sono fermi all'accettazione di un'offerta, senza che al soggetto siano imposti vincoli di ricerca attiva del lavoro per il mantenimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Sul piano della tutela dell'occupazione, quindi, la posizione del disoccupato è, a buon diritto, passiva; su quello dell'occupabilità, invece, dalla norma emerge quanto, di fatto, la concezione di lavoro tutelabile fosse strettamente legata alla “certezza” del posto, sostanziata nella stabilità dell'occupazione da una parte, nella staticità delle competenze professionali dall'altra. Proprio sul primo profilo, relativo al grado di stabilità dell'occupazione rientrante nel raggio di tutela del legislatore, si registra un brusco cambio di rotta con i d.lgs. n. 181/2000 e n. 297/2002. Il primo, infatti, riferendosi ai casi di perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, menziona espressamente, dopo il «rifiuto di un'offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato» anche l'ipotesi di lavoro a tempo «determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a quattro mesi»⁽⁴⁴⁾. Il secondo, invece, stempera l'utilizzabilità del comportamento del disoccupato rispetto alle offerte di lavoro quale indice rivelatore del suo stato di bisogno, segno evidente degli effetti di una deriva del mercato che ha fatto della flessibilizzazione del lavoro la vela che ha consentito di virare verso l'economia liberista. Questo indirizzo è stato rafforzato dagli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 150/2015 e 4 del d.l. n. 4/2019, che hanno gradualmente incrementato i doveri gravanti in capo ai beneficiari, definibili nel loro complesso come “obblighi di attivazione”⁽⁴⁵⁾.

Alla frammentazione del mercato del lavoro, piegato alle logiche imprenditoriali, si contrappone l'evoluzione di una società che sembra guardare con

⁽⁴⁴⁾ Art. 4 comma 2, d.lgs. n. 181/2000. Sul d.lgs. n. 181/2000 come «paradigmatica espressione della previsione costituzionale che assegna allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente» si veda D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, cit.

⁽⁴⁵⁾ Sul punto, si veda A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, 2019, p. 431 ss.; R. FABOZZI, *op. cit.*, spec. p. 11 ss.; V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118 ss.; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, ADAPT University Press, 2014, p. 48; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro, Bologna 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, pp. 93 ss. e 163 ss.; G. MODICA SCALA, *op. cit.*, p. 7 ss.; G.A. RECCHIA, *Luci ed ombre del Reddito di Cittadinanza*, in *Annali del Dipartimento Jonico 2019, 2020*, p. 409 ss.; T. TREU, *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2018, n. 318, p. 19.

dispregio i lavori dequalificati ⁽⁴⁶⁾ e nella quale il numero di soggetti altamente formati ed iper-specializzati continua a crescere. Il lavoro, ormai non è più solo mezzo di sostentamento, ma anche fine per il quale passa la «libera esplicazione delle più alte funzioni spirituali» ⁽⁴⁷⁾.

Infatti, «il cittadino che ritiene non dignitoso un lavoro non coerente con il proprio percorso di studi o professionale o che vive inerte l'obsolescenza delle proprie competenze, rischia di stagnare in una condizione di ino/disoccupazione nociva per sé e per la propria comunità ove, pur legittimamente, rifiuti un'offerta di lavoro non congrua rispetto alla propria professionalità» ⁽⁴⁸⁾.

Una condizione che lo Stato, adempiendo ai vincoli costituzionali, disciplina ⁽⁴⁹⁾ non soltanto considerando incoercibile il dovere di lavorare, ma anche garantendo al disoccupato involontario un mezzo di sostentamento assicurato sino al reperimento di una nuova occupazione e il cui percepimento, al netto dei limiti imposti dalle norme che regolano il godimento delle prestazioni di sostegno al reddito, è subordinato all'assolvimento di determinati obblighi, tra i quali figura, anche questa volta, l'accettazione della congrua offerta di lavoro ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁶⁾ Basti pensare all'allarmante carenza di manodopera nei settori tradizionali, come l'agricoltura.

⁽⁴⁷⁾ O. MAZZOTTA, commento *sub art. 4 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *op. cit.*, p. 25. Sul punto, cfr. anche G. D'EUFEMIA, *Le situazioni giuridiche soggettive del lavoratore dipendente*, Giuffrè, 1958, p. 24 ss.

⁽⁴⁸⁾ D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, cit., p. 101. Cfr. V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., pp. 114-115; A. TOPO, *L'obbligo di lavoro e la libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 196.

⁽⁴⁹⁾ Sulla qualificazione dell'intervento statale come «sostitutivo o succedaneo del diritto al lavoro» si veda D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., pp. 81-86. «Alla tesi della relazione sostitutiva aderisce chi, muovendo dall'esistenza di un interesse costituzionalmente protetto [...] se non proprio [...] di un diritto soggettivo perfetto, ha formulato la tesi del trattamento di disoccupazione come indennizzo, in favore di chi rimane senza lavoro, escludendosi l'ipotesi del risarcimento». Per converso, «si è sostenuto che il riferimento nell'art. 38 alla disoccupazione involontaria [...] non costituisce assunzione di responsabilità da parte dello Stato, sicché le provvidenze derivanti da tale norma non assumono il carattere dell'indennizzo». Inoltre, «del pari, la qualificazione dei trattamenti di disoccupazione quale succedaneo del diritto al lavoro è stata contestata da chi ritiene che l'art. 38 non sia norma complementare dell'art. 4, ma autonoma, nel senso che la disoccupazione involontaria configura immediatamente una posizione soggettiva di pretesa rispetto ai pubblici poteri, distinta rispetto a quella che si basa sull'art. 4 Cost.». Piuttosto, «il collegamento dell'art. 4 Cost. col sistema di sicurezza sociale è stato ricercato [...] attingendo al dovere di lavorare visto come condizione per il conseguimento delle varie provvidenze sociali, accordate al disoccupato involontario che sia disponibile ad accettare offerte di lavoro».

⁽⁵⁰⁾ In merito, cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, cit., p. 481; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 3, p. 489 ss.; M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro, Bologna 22-23 ottobre 2015*, cit., p. 389 ss.; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, ivi, cit., pp. 93 ss. e 163 ss.; V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118 ss.; G.

Ecco che, come in un disco incantato, la musica si ripete: da una parte «il legittimo anelare del singolo verso il lavoro desiderato»⁽⁵¹⁾, che deve essere temperato con il dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società; dall'altra la coerenza del vincolo costituzionale sul diritto al lavoro che impone allo Stato la predisposizione di tutte le «condizioni che rendono effettivo questo diritto». E, allora, verrebbe da chiedersi di quale diritto al lavoro si tratta, se di quello votato alla realizzazione della personalità o di quello funzionale al sostentamento dell'individuo.

Lo Stato, attraverso gli strumenti di sostegno al reddito e il sistema di politiche attive del lavoro cerca, per quanto possibile, di garantire entrambe le opzioni: per il lavoratore, la transizione occupazionale costituisce un momento delicato che può segnare la caduta nel baratro della definitiva esclusione dagli ingranaggi del mercato o l'occasione per valorizzare le conoscenze acquisite, magari aggiornandole, arricchendo il proprio *curriculum vitae* e rendendosi più appetibile sul mercato.

L'obiettivo della massima occupazione passa per la tutela dell'occupabilità. Uno scenario in cui «viene proposta una nozione di professionalità intesa come capacità professionale potenziale, come bagaglio di conoscenze potenzialmente polifunzionali utilizzabili in diverse aree lavorative, quale sintesi di formazione culturale di base e abilità tecnica acquisita attraverso l'esperienza, in una transizione da una professionalità statica che si potrebbe definire del “saper fare” ad una professionalità dinamica del “saper come fare”»⁽⁵²⁾.

MODICA SCALA, *op. cit.*, p. 7 ss.; A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli, 2017, p. 158 ss. Il dato normativo ormai “storico” (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 181/2000) configurava come “congrua” l'offerta adeguata alla professionalità del lavoratore; successivamente, la novella del d.lgs. n. 297/2002 ha esteso tale valutazione alla durata ed alla collocazione geografica dell'impiego offerto; gli artt. 1-quinquies della l. n. 291/2004, 19, comma 10, del d.l. n. 185/2008 e 4 della l. n. 92/2012 hanno spostato l'attenzione dalla professionalità alla retribuzione; l'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 ha rivisitato il criterio introducendo quattro indici in base ai quali è stato emanato il d.m. n. 42/2018, recante i criteri per la valutazione della congruità dell'offerta di lavoro; infine, l'art. 4 del d.l. n. 4/2019 ha integrato gli indici previgenti. Sul punto, si veda la circ. Anpal 15 novembre 2019, n. 3.

⁽⁵¹⁾ D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, cit., p. 101.

⁽⁵²⁾ P. CAMPOBASSO, *Lo ius variandi e la dimensione contrattuale*, in *LG*, 2014, n. 12, p. 1098. Cfr. M. BROLLO, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento. Art. 2103*, Giuffrè, 1997, p. 143 ss.; F. BUTTERA, *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni*, Franco Angeli, 1987, p. 77; L. FERLUGA, *Tutela del lavoratore e disciplina delle mansioni*, Giuffrè, 2012, p. 72 ss.; G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, 1988; A. VISCOMI, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 34. In giurisprudenza, si veda Cass. 16 ottobre 1985, n. 5098, in *MGL*, 1986, p. 541 ss., con nota di A. SBROCCA; Cass. 28 marzo 1995, n. 3623, in *RIDL*, 1996, n. 2, p. 375 ss., con nota di M.T. CARINCI; Cass. 30 luglio 2004, n. 14666; Cass. 24 novembre 2006, n. 25033; Cass. 26 gennaio 2010, n. 1575; Cass. 8 giugno 2009, n. 13173; Trib. Napoli 4 giugno 1986, in *RIDL*, 1987, n. 2, p. 541 ss., con nota di P. GHINOY.

La formazione, quindi, non resta confinata all'eremo del singolo rapporto di lavoro, ma costituisce strumento essenziale di tutela dell'occupabilità, ancor prima che dell'occupazione, assumendo una valenza nuova in cui essa «deve essere riguardata [...] in relazione non solo allo sviluppo economico e all'adeguamento tecnologico, ma anche e soprattutto a quello sociale, realizzando così l'effettività del diritto al lavoro, che intanto sussiste in quanto il lavoro sia adeguato alle attitudini e alle capacità del soggetto ed idoneo ad accrescerle, per garantire l'uguaglianza rispetto al diritto al lavoro e l'assolvimento del connesso dovere»⁽⁵³⁾.

Attraverso la promozione della formazione professionale, la transizione occupazionale diventa fase di crescita, anch'essa prodromica alla tutela del lavoro e, pertanto, concepita in un'ottica che la vede come propedeutica alla conservazione del diritto al sostegno al reddito, coniugandovi la promozione delle condizioni per rendere effettivo non solo il diritto, ma anche l'adempimento del dovere di lavorare⁽⁵⁴⁾.

Il bagaglio di conoscenze e competenze acquisite in occasione della partecipazione ai percorsi formativi non solo diventa spendibile sul mercato, ma costituisce parte integrante di una professionalità più matura, esito di un processo in cui il soggetto, “reinventandosi”, riesce a far fronte ai periodi di non-lavoro reperendo rapidamente una nuova occupazione. E, per quanto la formazione professionale sia inserita in un contesto che la dipinge come condizione necessaria per la conservazione del diritto alla percezione dei sussidi per la disoccupazione involontaria, essa implica – in quanto strumento attraverso cui accorciare i tempi di transizione, migliorando e/o adeguando le competenze del disoccupato – che, durante i periodi di transizione da un'occupazione all'altra, il soggetto investa su sé stesso, nella piena consapevolezza dell'innegabile vantaggio che deriva dal miglioramento del proprio profilo professionale che permette di aspirare ad un lavoro il più vicino possibile a quelle che, da immaginarie aspirazioni, possono divenire concrete competenze che invogliano il potenziale datore alla stipulazione del contratto di lavoro, dove si esprime l'essere della persona in quanto lavoratore e che «è condizione dell'avere e di ogni altro bene»⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵³⁾ D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., pp. 87-88.

⁽⁵⁴⁾ Ivi, pp. 86-89.

⁽⁵⁵⁾ F. SANTORO-PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. II, p. 1071.

5. Conclusioni. La fallacia dei costi irrecuperabili

La riflessione in merito alla contrazione dei diritti sociali a fronte di un sempre più pressante vincolo di bilancio è già stata esplorata nel recente passato⁽⁵⁶⁾, e non sorprende che alle già note limitazioni nell'accesso alle tutele sociali⁽⁵⁷⁾ se ne sia aggiunta una di natura strettamente “fattuale”, subordinata all'agire del beneficiario, che assume un ruolo preminente anche rispetto al possesso dei requisiti (questi, talvolta, presunti piuttosto che accertati⁽⁵⁸⁾), in quanto è chiaro che la concessione di «misure assistenziali distribuite a pioggia»⁽⁵⁹⁾ non è una soluzione economicamente sostenibile (e socialmente

⁽⁵⁶⁾ In tal senso, si veda M. CINELLI, *L'attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., p. 100.

⁽⁵⁷⁾ Nello specifico, «il recente legislatore, condizionato dalla limitatezza delle risorse finanziarie e, comunque, dei suindicati vincoli, sempre più frequentemente e diffusamente – dal settore delle pensioni di anzianità alla previdenza dei professionisti (l. n. 247/2007); dalle prestazioni dei fondi bilaterali di solidarietà (art. 3, comma 30, l. n. 92/2012) ai trattamenti privilegiati per i lavori usuranti (art. 3, d. lgs. n. 67/2011); dai trattamenti per gli esodati ai fondi pensione (art. 10, comma 2, l. n. 99/2013) – si mostra propenso a condizionare la possibilità di riconoscimento delle prestazioni sociali di legge non più sulla base di un criterio selettivo astratto, predeterminato e valido per tutta la platea dei potenziali destinatari, come da tradizione: cioè, subordinando quella possibilità alla ricorrenza, a seconda dei casi, di predeterminati requisiti amministrativi, contributivi, anagrafici, biologici, reddituali. Esso, piuttosto, tende a condizionare quel riconoscimento ad un dato prettamente quantitativo: di volta in volta, un limite numerico prefissato delle prestazioni economiche erogabili, e, quindi dei soggetti potenziali beneficiari; un predeterminato, insuperabile *plafond* finanziario, riservato all'alimentazione delle prestazioni considerate; un limite temporale, superato il quale le stesse tutele accordate divengono “eventuali”» (M. CINELLI, *L'attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti sociali “al tempo del Jobs Act”*, cit., pp. 100-101).

⁽⁵⁸⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, cit., p. 977 ss. La tensione evidente tra povertà “dichiarata” ed “effettiva” è data soprattutto dalla scarsa verificabilità di alcuni fattori, quali lo svolgimento di attività lavorative in assenza di un regolare contratto di lavoro, che senz'altro non rientrano nel campo di attività della ricerca (quanto, piuttosto, in quello delle forze dell'ordine) ma vanno ad ingrossare il “numero oscuro” dell'accesso fraudolento alle misure assistenziali, gettando un'ombra poco edificante sull'intera misura che, laddove utilizzata in modo congruo, potrebbe costituire un ammortizzatore sociale utile per gestire le fasi transizionali.

⁽⁵⁹⁾ D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, cit., p. 430. Il passaggio citato si riferisce alle misure di sostegno al reddito introdotte per far fronte alla pandemia da Covid-19 e, pertanto, aventi natura differente rispetto alle prestazioni di sostegno al reddito ordinarie, tra le quali anche il “reddito di cittadinanza”, ma la considerazione può estendersi anche a quest'ultimo: in base ai dati diffusi dall'Inps, aggiornati al 4 dicembre 2020 (cfr. Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza), il 12% dei nuclei ammessi al beneficio sono decaduti dal diritto, secondo i dati Anpal, aggiornati al 1° aprile 2021 (cfr. ANPAL, *Reddito di cittadinanza*, nota 4 aprile 2021, n. 4, in *Collana Focus Anpal*, 2021, n. 101), nel primo quadrimestre del 2021 il rapporto è salito al 33,98%. A questo dato si aggiunge la scarsa adesione al Patto per il lavoro, considerando che al 1° aprile 2021 i soggetti tenuti alla stipula (al netto di decaduti, esclusi, esonerati e di coloro che hanno esaurito il periodo massimo di godimento) erano 1.056.226 a fronte dei 327.555 presi in carico (pari al 31%) e dei 3.585 tirocinanti (pari all'1,1%). Si può concludere che, per oltre due terzi dei beneficiari ad oggi tenuti alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro, la condizionalità non sta funzionando. Sull'innesto delle misure anti-Covid nel panorama delle prestazioni di sostegno al reddito, si veda D.

accettabile). A destare preoccupazioni è il modo in cui questo meccanismo dalla dubbia applicabilità ⁽⁶⁰⁾ possa incidere sul mercato del lavoro, in quanto la concessione di una provvidenza pubblica – sia pur “condizionata” – può disincentivare anziché facilitare la naturale tendenza dell’inoccupato ad attivarsi, ottenendo il risultato di ridurre solo temporaneamente il numero dei bisognosi.

Considerando che il “reddito di cittadinanza” è, di fatto, una «prestazione assistenziale» ⁽⁶¹⁾, mentre le tutele contro la disoccupazione involontaria rientrano nella «tutela previdenziale conseguente alla mancanza di lavoro» ⁽⁶²⁾, la struttura attuale sembra collegare il piano delle politiche attive a quello della sicurezza sociale e, in merito a quest’ultima, ribaltare – o ricondurre a sistema – primo e secondo comma dell’art. 38 Cost., invertendo anche la consolidata conclusione che «l’ipotesi che il minimo previdenziale sia superiore a quello assistenziale trova una conferma nello stesso dato costituzionale» ⁽⁶³⁾.

Si potrebbe concludere che il legislatore abbia optato per un sistema che non è né effettivamente condizionale ⁽⁶⁴⁾ né concretamente assistenziale, dando origine ad un ibrido con più difetti che pregi. In particolare, se l’art. 1 del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019, richiama tra i suoi (numerossimi) propositi la tutela dei soggetti «a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro», il prosieguo del dettato normativo non ricomprende tutti i soggetti svantaggiati ⁽⁶⁵⁾ nel novero dei potenziali beneficiari ⁽⁶⁶⁾ ed utilizza

GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall’assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l’occupazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., pp. 1-2.

⁽⁶⁰⁾ Basti pensare al «miserevole stato attuale in cui versano per lo più i servizi per l’impiego in Italia» (S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2019, n. 401, p. 19).

⁽⁶¹⁾ D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, cit., p. 981.

⁽⁶²⁾ D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, cit., p. 81.

⁽⁶³⁾ D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, cit., p. 978. In particolare, il “minimo assistenziale” del reddito – e della pensione – di cittadinanza diverrebbe il parametro sulla base del quale valutare la congruità delle prestazioni pensionistiche (e, più in generale, degli altri emolumenti di natura previdenziale), andando nella maggior parte dei casi ad integrare l’importo erogato al beneficiario mediante la corresponsione della differenza.

⁽⁶⁴⁾ Ciò in quanto «la condizionalità [...] ragionando con una buona dose di realismo non ha mai funzionato per le croniche inefficienze dei servizi pubblici per l’impiego» (D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall’assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l’occupazione*, cit., p. 3).

⁽⁶⁵⁾ Sulla cui definizione si veda D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, cit., p. 2.

⁽⁶⁶⁾ Escludendo, ad esempio, una categoria tra le più vulnerabili, ossia gli immigrati nei primi anni di permanenza regolare sul territorio: la limitazione ai soli possessori di una carta di soggiorno europea

(di per sé subordinata al possesso di un reddito idoneo all'autosufficienza) rende sprovvisti di tutela innumerevoli soggetti che vivono di fatto al di sotto della soglia di povertà. In merito ai profili costituzionali della tutela sociale degli stranieri extracomunitari, cfr. G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, 2012, p. 29 ss.; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 2018, p. 1163 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, 2013, p. 271 ss.; A. CALIGIURI, *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, n. 1, p. 57 ss.; W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, nota a C. cost. 26 maggio 2010, n. 187, in *RIDL*, 2010, n. 2, p. 947 ss.; W. CHIAROMONTE, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *LD*, 2009, n. 4, p. 587 ss.; W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *DLRI*, 2008, n. 1, p. 107 ss.; W. CHIAROMONTE, *La disapplicazione delle norme nazionali confliggenti con la Cedu e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a tribunale di Pistoia 4.5.2007*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, n. 2, p. 89 ss.; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, p. 9; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, p. 1184 ss.; F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, n. 3, pp. 249-250; V. FERRANTE, *Parità di trattamento e tutela previdenziale dei lavoratori immigrati: profili comparati*, in V. FERRANTE, L. ZANFRINI (a cura di), *Una parità imperfetta. Esperienze a confronto sulla tutela previdenziale dei migranti*, Edizioni Lavoro, 2008, p. 122 ss.; M.D. FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *RDSS*, 2017, n. 2, p. 271 ss.; V. FILÌ, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, in *Labor*, 2019, n. 5, p. 549 ss.; A. GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *DLM*, 2017, n. 1, p. 33; D. GAROFALO, *Immigrazione, svantaggio, occupazione*, in G. DAMMACCO, B. STIEK, A. URICCHIO (a cura di), *Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie*, Cacucci, 2012, p. 291 ss.; A. GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, Charlemagne, 2018, spec. p. 5; A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 3, p. 1 ss.; M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari. Nota a sentenza n. 324/2006*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2006, n. 4, p. 81 ss.; G. TURATTO, *Prestazioni assistenziali agli stranieri: l'approdo della Corte costituzionale*, in *RGL*, 2010, n. 2, p. 735 ss. Del resto, se il godimento effettivo dei diritti civili e politici è subordinato alla libertà dal bisogno, e questi sono garantiti anche agli stranieri, per mero sillogismo è necessario che anche agli stranieri sia garantita la libertà dal bisogno.

l'ormai limitativo⁽⁶⁷⁾ termine di "cittadinanza"⁽⁶⁸⁾, che dovrebbe restituire un'idea di appartenenza⁽⁶⁹⁾ ma risulta solo una nota stonata in un quadro divisivo tra percettori ed esclusi.

⁽⁶⁷⁾ In senso tradizionale, la cittadinanza è considerabile un sinonimo di "nazionalità", poiché è connessa al possesso dei requisiti stabiliti da un determinato Stato nazionale. Cfr. A. LO FARO, *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *DRI*, 1997, n. 4, p. 535 ss. In questi termini Luciani, secondo il quale «dal punto di vista della scienza giuridica, dire se qualcuno è o non è "cittadino" dipende dunque semplicemente dall'accertamento dei presupposti stabiliti dal diritto positivo (statale o internazionale) per l'accertamento della qualifica» (M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, p. 204). Al contempo, il trend della creazione di aggregazioni sociali prive di territorio è in progressiva crescita ed è confermato dall'introduzione sempre maggiore di strumenti storicamente associati allo Stato-nazione eppure dallo stesso oggi totalmente sconnessi, basti pensare alle valute digitali (cfr. S. CAPACCIOLI, *Criptovalute e bitcoin: un'analisi giuridica*, Giuffrè, 2015; A. MAGLIOCCO, *Bitcoin e tassazione*, in *Strumenti finanziari e fiscalità*, 2016, n. 22, p. 27 ss.; G. PALUMBO, *Il trattamento tributario dei "bitcoin"*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2016, n. 1, p. 279 ss.; D. YERMACK, *Is Bitcoin a Real Currency? An Economic Appraisal*, NBER Working paper, 2013, n. 19747) ed ai contratti informatici (P. CUCCURU, *Blockchain ed automazione contrattuale. Riflessione sugli smart contract*, in *NGCC*, 2017, n. 1, p. 107 ss.; D. DI SABATO, *Gli smart contracts: robot che gestiscono il rischio contrattuale*, in *CI*, 2017, n. 2, p. 378 ss.; D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., p. 329 ss.; M.L. PERUGINI, P. DAL CHECCO, *Introduzione agli Smart Contract*, 2015, in <http://papers.ssrn.com>; N. SZABO, *Formalizing and Securing Relationships on Public Networks*, in *First Monday*, 1994, n. 2, p. 9 ss.).

⁽⁶⁸⁾ In Italia le spinte per una revisione del criterio di attribuzione della cittadinanza si sono concretizzate nei progetti di introduzione dello *ius soli*, che non hanno ancora avuto seguito anche (e soprattutto) a causa dei cambiamenti politici nazionali, che si sono tradotti in una maggioranza parlamentare notevolmente differente rispetto a quella che aveva avanzato le proposte. Ad ogni modo, è stata sostenuta la possibilità di conferire la cittadinanza ai nati sul territorio della Repubblica da genitori stranieri dei quali almeno uno in possesso di un permesso di soggiorno "permanente" o "di lungo periodo", ovvero ai nati in Italia che vi abbiano risieduto legalmente e senza interruzioni sino al raggiungimento della maggiore età, oltre ad altri casi per l'analisi dei quali si rimanda a G. BASCHERINI, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, "ius sanguinis" e "ius soli" nella vicenda italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, n. 1, p. 53 ss.; S. FORLATI, *"Ius soli", "ius culturae" e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, n. 1, p. 69 ss.; P. GARGIULO (a cura di), *Il diritto di essere cittadini del Paese in cui si è nati: riflessioni interdisciplinari sulla (perdurante) necessità della riforma della legge italiana sulla cittadinanza*, Il Mulino, 2019. Sulle modifiche di cui al d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n. 132/2018, relativamente alla revoca della cittadinanza, si veda A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel "dibattuto" Decreto sicurezza "Salvini"*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1-2, p. 65 ss.

⁽⁶⁹⁾ Così sarebbe stato se si fosse adottata la concezione di "cittadinanza sociale", in merito alla quale si veda il Manifesto per l'Europa Sociale (B. VENEZIANI, *Un Manifesto per l'Europa Sociale*, in *LG*, 1997, n. 7, p. 533 ss.). Tra i diversi studiosi che si sono confrontati sulla portata del concetto, cfr. J.M. BARBALET, *Citizenship*, Milton Keynes Open University Press, 1988; J.C. ESPADA, *Social Citizenship Rights. A Critique of F.A. Hayek and Raymond Plant*, MacMillan Press, 1996; A. FAVELL, *Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy*, in *New Community*, 1997, vol. 23, n. 2, p. 173 ss. Si vedano anche A. ACCORNERO, *Il lavoro come diritto e come cittadinanza*, in *LD*, 1996, p. 725 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, 2012, p. 219 ss.; M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 208; R. PESSI, *Il "welfare mix" tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 2009, n. 3, pp. 503-236; D. ZOLO (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994; *contra*, M. PINARDI, *Ius soli e cittadinanza europea*, in *NGCC*, 2018, n. 3, p. 435 ss., spec. § 9.

Il legame tra sostegno al reddito e condizionalità, comunque, può riportare in auge il “merito” nell’ottenimento di una prestazione economica pubblica, agevolando una transizione occupazionale fluida, anche attraverso la partecipazione a corsi di formazione e riqualificazione professionale. In realtà, complice lo scompaginamento delle esperienze concrete dovuto alla pandemia da Covid-19 ⁽⁷⁰⁾, non è ancora dato sapere se le misure introdotte avrebbero avuto gli effetti sperati oppure se si sarebbero arenate sui tristemente noti fenomeni di lavoro nero e parassitismo sociale ⁽⁷¹⁾ già visti per altre prestazioni soggette a condizionalità. Il giudizio sull’idoneità delle misure a vario titolo introdotte per contemperare le esigenze di contrasto della povertà con quelle di facilitazione dell’accesso al mercato del lavoro, comunque, non può che essere sospeso sino al termine dell’emergenza epidemiologica, perdurando l’impressione – mentre il Governo cerca di resistere in una “prova di forza” ⁽⁷²⁾ per sostenere la popolazione – che la società proceda a passo svelto verso

⁽⁷⁰⁾ Cfr. D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, cit., p. 346 ss.; F. STAMERRA, *Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali: spunti per un dibattito*, in D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *1° Simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, DJSGE, 2020, p. 173 ss.; L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., p. 277 ss.

⁽⁷¹⁾ Cfr. V. FILÌ, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, cit., p. 69; A. INGRAO, *La reciprocità del principio di condizionalità, alla luce della nuova nozione di offerta di lavoro “congrua”*, in C. ANDRISANI, M.C. DEGOLI, A. INGRAO, L. MANNARELLI, C. PAOLINI, E. TINELLI, *Il nuovo corso delle politiche del lavoro: l’assegno di ricollocazione*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, 2020, p. 87. «In sostanza, la proclamata inefficienza dei centri per l’impiego non fa altro che assottigliare una altrettanto manifestamente scarsa propensione all’attiva ricerca di lavoro (o, piuttosto, al lavoro stesso), contribuendo ad ingrossare le file dei c.d. parassiti sociali. Il parassitismo contemporaneo, non più legato al riconoscimento sociale auspicato quando, di fatto, i parassiti erano i nobili (o coloro i quali, sempre nell’ottica del riscatto sociale, aspiravano a divenire tali), dilaga proprio tra le classi disagiate, incentivate dalla misura in parola e dalla sua regolamentazione a preservare la propria condizione. Volendo personificare l’odierno parassita, il riferimento non può che richiamare la figura di Vittorio Cataldi, meglio noto come “Accattone”, nell’omonimo film scritto e diretto da Pier Paolo Pasolini, in cui il protagonista non solo non sembra cruciarsi del soprannome attribuitogli ma, anzi, ne va fiero, ribadendo con fermezza il proprio ribrezzo nei confronti del lavoro e sbeffeggiando invece chi, lavorando, è autosufficiente» (F. STAMERRA, *Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali: spunti per un dibattito*, cit., p. 173).

⁽⁷²⁾ Destinata a diventare fonte di debolezza, una volta che «si sarà prosciugato il fiume di ammortizzatori sociali ed i datori di lavoro, venuto meno il blocco, potranno licenziare tutti i lavoratori in esubero a seguito della contrazione delle attività conseguente all’epidemia» (D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, cit., p.298).

un “assistenzialismo di Stato”⁽⁷³⁾ anticamera di una “società parassita”⁽⁷⁴⁾. A fronte di un sistema di servizi per l’impiego che stenta ancora a decollare⁽⁷⁵⁾ nonostante i ripetuti interventi per la sua (talvolta anche integrale) riorganizzazione⁽⁷⁶⁾, si potrebbe ritenere che le decisioni del legislatore siano condizionate dalla “fallacia dei costi irrecuperabili”: un procedimento logico che, partendo dalla valutazione degli sforzi già fatti e dei costi già sostenuti, porta a perseverare in una strategia fallimentare per non vanificarli, con il tipico atteggiamento di chi si trova a fare i conti con i c.d. *sunk costs*.

Tuttavia, se le politiche del lavoro contemporanee stanno gradualmente virando verso una regolamentazione delle fasi transizionali tra un lavoro e l’altro, incardinata interamente sugli strumenti di sicurezza sociale (previdenziali, come le prestazioni contro la disoccupazione, o assistenziali, come il reddito di cittadinanza, accomunati dalla condizionalità), ispirati ad una struttura beveridgiana⁽⁷⁷⁾ forgiata sul modello di *welfare* che «protegge il cittadino dalla culla alla tomba»⁽⁷⁸⁾, è possibile considerare che

⁽⁷³⁾ In tal senso, già nel 2009, si veda C. PINELLI, *op. cit.*, p. 1177 ss., ma si veda D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, cit., p. 298 ss.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, cit., p. 299 (e, *ivi*, nota 8).

⁽⁷⁵⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, cit., p. 48 ss.; M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l’impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, suppl. n. 3, p. 25; F. STAMERRA, *Reddito di cittadinanza e riduzione delle diseguaglianze sociali: spunti per un dibattito*, cit., p. 171. Ma per la disciplina antecedente di cui al d.lgs. n. 276/2003, cfr. D. GAROFALO, *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, 2011, p. 579 ss.

⁽⁷⁶⁾ Da ultimo, l’introduzione di un nuovo modello di tutor, che è al contempo “coach” e “poliziotto” (V. FILI, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 117 ss., spec. p. 124). Ma vale ancora la considerazione che per far funzionare il meccanismo della condizionalità «non è sufficiente chiamare “centro per l’impiego” un ex “ufficio di collocamento”» confidando che un «personale che, fino a quel momento, ha svolto compiti amministrativi e di registrazione sia in grado di mettersi a compiere ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuazione di posti di lavoro disponibili e per di più coerenti con il profilo del soggetto» (G. CAZZOLA, *op. cit.*, p. 457).

⁽⁷⁷⁾ Cfr. A. AVIO, S. RENGA, *op. cit.*, p. 5 della versione digitale; L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 8 della versione digitale.

⁽⁷⁸⁾ La citazione è generalmente riferita a W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, H.M. Stationery Office, 1942 (*ex multis*, R. D’AMICO, *L’analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Franco Angeli, 2006, vol. I, p. 73), quale proposito per lo Stato interventista a predisporre un sistema di sicurezza sociale incisivo. Invero, nella versione inglese non si rinviene un riferimento testuale, imputato da alcuni a W. Churchill (in tal senso, N. WHITESIDE, *The Beveridge Report and Its Implementation: a Revolutionary Project?*, in *Histoire@Politique*, 2014, n. 3, p. 24 ss.), ma la frase riassume efficacemente il senso delle proposte volte al raggiungimento della libertà dal bisogno espresse a p. 7 ss. In senso analogo, la dottrina italiana aveva già preso in considerazione il crescente ruolo dell’amministrazione pubblica, che «nelle moderne costituzioni ha preso anche in molti rispetti il posto della Chiesa come in tutte le funzioni dello Stato civile dal nascimento alla morte» (M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell’amministrazione*, Zanichelli, 1881, p. 90, reperibile in <https://archive.org/details/ipartitipolitic00minggoog/page/n17/mode/2up>).

quest'impostazione debba uscire dal binomio dell'art. 38 Cost. per entrare anche nelle politiche attive del lavoro, ipotizzando un sostegno pubblico dall'ingresso nel mercato del lavoro alla quiescenza⁽⁷⁹⁾.

Sarebbe opportuno, quindi, un ripensamento della struttura del mercato verso un sistema che accompagni⁽⁸⁰⁾ il lavoratore nella ricerca della propria dimensione professionale⁽⁸¹⁾ – alleggerendo così il peso delle flessioni del mercato e delle transizioni occupazionali che diversamente graverebbe solo sulle sue spalle – pur pretendendone, al contempo, l'attiva collaborazione⁽⁸²⁾, in modo da evitare l'altrimenti inesorabile deriva assistenzialista⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁹⁾ In tal senso, si realizzerebbe «un modello di *welfare state* in cui la protezione sociale non si basa prevalentemente sullo status di lavoratore (dipendente) ma sulla sua condizione di cittadino, che al contempo fa propria e supera l'impostazione del noto Rapporto Beveridge in quanto priorità non è più “la piena occupazione (nel senso fordista del termine) in una società libera”, ma la “piena occupabilità-attività” in una società libera» (L. CASANO, *op. cit.*, p. 95, nota 10).

⁽⁸⁰⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Prefazione*, cit., p. XV. L'intervento pubblico in tal senso dovrebbe essere, ancora una volta, di natura incentivante, sia per scongiurare una lettura “paternalistica” del sostegno all'occupabilità, sia per indirizzare in modo costruttivo le risorse pubbliche che, al momento, sono state assorbite dalla «fallimentare gestione della condizionalità» (D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, cit., p. 4).

⁽⁸¹⁾ In altri termini, «occorre [...] pensare ad una integrazione tra formazione professionale, servizi per l'impiego e trasferimento di reddito» (S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., p. 92), tenendo presente che «la tutela della [...] posizione nel mercato del lavoro non può essere affidata solo allo Stato (servizi personalizzati di orientamento professionale, formazione sulle competenze richieste dal mercato, programmi di riqualificazione), dovendo diventare una questione o un problema “sociale” e alla cui soluzione tutti gli attori (lavoratori, datori, Stato) sono astrattamente interessati» (D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., p. 336).

⁽⁸²⁾ Ciò, naturalmente, al netto dei soggetti “inoccupabili” o “inattivabili”, quali ad esempio gli inabili di cui all'art. 38, primo comma, Cost.

⁽⁸³⁾ In questo senso, occorre che si imbrocchi la strada di «un efficientamento del sistema di incentivi all'occupazione, finanziato con le risorse liberate dall'eliminazione dell'assistenzialismo di Stato [...] assecondando le situazioni di bisogno “effettivo” a discapito di quelle di bisogno “presunto” in cui spesso la condizione di indigenza è inesistente, evitandosi in tal modo l'infruttuoso drenaggio di risorse» (D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, cit., p. 4).