



# Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro

## D.L. 48/2023 / A.C. 1238

Dossier n° 35 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
22 giugno 2023

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1238
D.L.	48/2023
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro
Iter al Senato:	Sì
Date:	
assegnazione:	22 giugno 2023
scadenza:	3 luglio 2023
Commissione competente :	XI Lavoro

### Contenuto

Il provvedimento, approvato, con modificazioni, dal Senato, consta di **53 articoli**, suddivisi in **4 Capi**.

Il **Capo I** (nuove misure di inclusione sociale e lavorativa) comprende gli articoli da 1 a 13.

L'**articolo 1** prevede l'istituzione dell'Assegno di inclusione, indicandone la natura, le finalità e la relativa decorrenza. L'Assegno di inclusione si configura come una misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. Tale misura è istituita a decorrere dal 1° gennaio 2024.

L'**articolo 2** è volto a delineare la platea dei beneficiari dell'Assegno per l'inclusione, individuando una serie di requisiti, il cui possesso consente l'accesso al beneficio, provvedendo altresì a regolare i rapporti tra la misura in esame ed altri strumenti di sostegno al reddito. L'**articolo 3** provvede a disciplinare le modalità di calcolo dell'Assegno di inclusione, la relativa durata, nonché gli effetti sul godimento del beneficio economico derivanti da eventuali variazioni della situazione occupazionale, reddituale o del nucleo familiare.

L'**articolo 4** individua le modalità di richiesta, riconoscimento ed erogazione dell'Assegno di inclusione.

L'**articolo 5** è volto a istituire il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa – SIISL, individuandone le finalità, la natura e le relative caratteristiche.

L'**articolo 6** dispone che i nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di inclusione, dopo aver sottoscritto il patto di attivazione digitale, devono aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa, che viene definito nell'ambito di uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti.

L'**articolo 7** è volto a disciplinare le attività di controllo e di vigilanza, e le relative modalità di attuazione, sull'Assegno di inclusione.

L'**articolo 8** contiene il quadro sanzionatorio per la repressione delle indebite percezioni dei benefici economici dell'assegno di inclusione e del supporto per la formazione e il lavoro e stabilisce i casi di sospensione dell'erogazione dell'assegno di inclusione o dell'indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa nell'ambito del supporto per la formazione e il lavoro, conseguenti all'adozione di specifici provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale.

L'**articolo 9** è volto a disciplinare le caratteristiche dell'offerta di lavoro che il beneficiario dell'Assegno di inclusione è tenuto ad accettare, nonché la compatibilità tra tale beneficio e il reddito da lavoro che si percepisce.

L'**articolo 10** riconosce ai datori di lavoro privati che assumono beneficiari dell'Assegno di inclusione, nonché del Supporto per la formazione e il lavoro, per ciascun lavoratore, un esonero dal versamento dei contributi previdenziali. Una percentuale di tale incentivo è riconosciuta anche alle agenzie per il lavoro, ai patronati, agli enti, anche del Terzo settore, alle associazioni e alle imprese sociali che svolgono attività dirette alla tutela della disabilità o all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili per ogni soggetto assunto a seguito di specifica attività di mediazione. Inoltre, ai beneficiari dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa

individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del beneficio è riconosciuto un beneficio addizionale.

L'**articolo 11** istituisce l'Osservatorio sulle povertà e reca disposizioni in merito al coordinamento, al monitoraggio e alla valutazione dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro.

L'**articolo 12** istituisce, dal 1° settembre 2023, il Supporto per la formazione e il lavoro, disciplinandone la natura, le finalità e le relative caratteristiche.

L'**articolo 12-bis** disciplina l'applicabilità delle disposizioni del presente decreto alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'**articolo 13** reca una disciplina transitoria relativa alle modalità e ai tempi di fruizione del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza, operativa sino al 31 dicembre 2023.

Il **Capo II** (interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi) comprende gli articoli da 14 a 18.

L'**articolo 14** reca un complesso di modifiche alla disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Le modifiche riguardano, tra gli altri, profili che attengono al medico competente, alle attrezzature di lavoro, agli edifici scolastici.

L'**articolo 15** prevede che, per le finalità ivi indicate, gli enti pubblici e privati condividano gratuitamente, anche attraverso cooperazione applicativa, le informazioni di cui dispongano con l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), con conseguente messa a disposizione delle stesse anche in favore del Corpo della Guardia di finanza.

L'**articolo 16** prevede che l'Ispettorato nazionale del lavoro destini un contingente di proprio personale ispettivo allo svolgimento di attività di polizia giudiziaria - relativamente agli ambiti del lavoro e della legislazione sociale - nel territorio della Regione siciliana.

L'**articolo 17** istituisce un Fondo per il riconoscimento di una misura di sostegno economico in favore dei familiari degli studenti, ivi compresi quelli universitari o dei percorsi di istruzione e formazione professionale, deceduti a seguito di infortuni occorsi, successivamente al 1° gennaio 2018, durante le attività formative. La definizione dei requisiti e dei criteri di determinazione della misura di sostegno, nonché delle modalità di accesso al Fondo, è demandata a un decreto ministeriale. Viene poi integrata la vigente disciplina relativa ai percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO).

L'**articolo 18** prevede, con riferimento all'anno scolastico 2023-24 e all'anno accademico 2023-24, un'estensione dell'ambito di applicazione dell'assicurazione INAIL contro gli infortuni sul lavoro nei settori dell'istruzione e della formazione.

L'**articolo 18-bis** dispone un incremento per il 2023 della dotazione del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Il **Capo III** (interventi urgenti in materia di politiche sociali e di lavoro) comprende gli articoli da 19 a 38.

L'**articolo 19** incrementa, nel periodo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione europea, la dotazione del Fondo nuove competenze al fine di finanziare le intese sottoscritte a decorrere dal 2023 volte a favorire l'aggiornamento della professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica.

L'**articolo 20** dispone sulla possibilità di utilizzare una quota-parte di risorse del cd. fondo *bonus* trasporti per l'estensione del riconoscimento del beneficio, ammettendo al rimborso anche le domande pervenute al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal 31 dicembre 2022 e fino al 28 febbraio 2023 da parte di soggetti beneficiari a basso reddito.

L'**articolo 21** dispone che - per favorire il completamento dei progetti finanziati con le risorse dei programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro - le risorse del Fondo di rotazione possono essere destinate anche alla copertura delle spese che gli organi di controllo abbiano dichiarato non rimborsabili a valere sui suddetti programmi cofinanziati dal bilancio comunitario, purché sostenute nel rispetto della normativa nazionale vigente. Le risorse del Fondo possono essere, altresì, utilizzate anche a copertura di oneri per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in materia di politiche attive del lavoro e formazione.

L'**articolo 22** modifica la disciplina dell'assegno unico e universale per i figli a carico. La novella concerne la maggiorazione specifica dell'assegno attribuita per i casi in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro e il valore dell'ISEE del nucleo familiare sia inferiore o pari ad un determinato; tale maggiorazione viene estesa ai casi in cui vi sia un solo genitore lavoratore e l'altro sia deceduto; l'estensione opera per un periodo massimo di cinque anni.

L'**articolo 23** modifica la disciplina delle sanzioni penali o amministrative pecuniarie per l'omissione di versamento dei contributi di previdenza e assistenza sociale da parte dei datori di lavoro, nonché da parte

dei committenti dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa rientranti nella cosiddetta Gestione separata dell'INPS. La modifica concerne la misura della sanzione amministrativa pecuniaria.

L'**articolo 23-bis** introduce la possibilità di versamento della contribuzione pensionistica in relazione ad alcune fattispecie di avvenuto annullamento automatico - in seguito a norme speciali - dei debiti contributivi.

L'**articolo 24** modifica, in primo luogo, la disciplina dei contratti di lavoro dipendente a tempo determinato nel settore privato. Vengono ridefiniti i presupposti di ammissibilità - cosiddette causali - di una durata dei contratti superiore a dodici mesi - e in ogni caso non superiore a ventiquattro mesi -. La nuova disciplina reinserisce la causale costituita da fattispecie previste dai contratti collettivi, riproponendo a regime una norma transitoria, operante fino al 30 settembre 2022, che aveva introdotto tale causale; sopprime sia la causale di esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, sia la causale di esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria; introduce la causale - applicabile solo con atti (tra datore di lavoro e dipendente) stipulati entro il 30 aprile 2024 e solo in assenza delle suddette previsioni da parte dei contratti collettivi applicati in azienda - di esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti. Viene inoltre modificata la disciplina dell'applicazione delle causali - come ora ridefinite - relativamente alle proroghe e ai rinnovi dei contratti di lavoro a termine. Tali modifiche escludono anche per i rinnovi - in termini identici a quanto già previsto per le proroghe - l'esigenza delle causali, qualora la durata complessiva del rapporto non superi i dodici mesi; a tali fini, sia per le proroghe sia per i rinnovi, nel computo dei dodici mesi non si tiene conto del periodo temporale (del rapporto) previsto dai contratti stipulati prima del 5 maggio 2023. L'articolo, inoltre, modifica la disciplina - operante in assenza di diverse previsioni dei contratti collettivi - del limite quantitativo del ricorso ai contratti di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato. Si escludono dal computo del limite i lavoratori il cui rapporto di lavoro con il soggetto somministratore sia costituito da un contratto di apprendistato; si escludono poi in via tassativa dal computo del limite alcune categorie di lavoratori.

L'**articolo 25** modifica la disciplina dell'istituto transitorio dei contratti di espansione. La novella in esame introduce la possibilità di una rimodulazione delle cessazioni dei rapporti di lavoro previste da un accordo di espansione - cessazioni relative ai lavoratori più vicini al conseguimento dei requisiti per il trattamento pensionistico e alle quali consegue un'indennità di accompagnamento alla quiescenza.

L'**articolo 25-bis** incrementa il limite di spesa per il riconoscimento della pensione di vecchiaia anticipata in favore di giornalisti professionisti dipendenti da imprese editrici di giornali quotidiani, di giornali periodici e di agenzie di stampa a diffusione nazionale.

L'**articolo 26** reca semplificazioni in merito agli obblighi di informazione e di pubblicazione, relativi al rapporto di lavoro, che devono essere adempiuti dal datore di lavoro o dal committente in favore dei lavoratori.

L'**articolo 27** riconosce un incentivo ai datori di lavoro privati per le nuove assunzioni, effettuate dal 1° giugno 2023 al 31 dicembre 2023, a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, o con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, di giovani al di sotto dei trenta anni con determinati requisiti.

L'**articolo 28** introduce un incentivo all'assunzione, da parte di enti del Terzo settore e di altri enti ad essi assimilabili, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di soggetti con disabilità e di età inferiore a trentacinque anni.

L'**articolo 28-bis** proroga dal 30 giugno 2023 al 30 settembre 2023 la norma transitoria sul diritto al ricorso al lavoro agile da parte dei dipendenti, pubblici e privati, rientranti nelle situazioni di fragilità di cui al D.M. 4 febbraio 2022.

L'**articolo 29** modifica la disciplina del trattamento retributivo dei lavoratori dipendenti dagli enti del Terzo settore; le novelle concernono in via principale il profilo delle differenze retributive tra i lavoratori dipendenti all'interno di ciascuno dei suddetti enti. Novelle corrispondenti sono previste altresì nella disciplina relativa alla impresa sociale (figura che rientra nella nozione generale degli enti del Terzo settore).

L'**articolo 30** prevede una possibile fattispecie di prolungamento - non oltre il 31 dicembre 2023 - del trattamento straordinario di integrazione salariale in deroga esplicita ai limiti di durata stabiliti dalla disciplina relativa al suddetto trattamento.

L'**articolo 31** reca una serie di disposizioni per il completamento dell'attività liquidatoria della compagnia aerea Alitalia.

L'**articolo 32** prevede, per il 2023, un incremento delle risorse per il finanziamento statale delle convenzioni tra l'INPS e i caf.

L'**articolo 33** dispone un finanziamento straordinario a favore dell'Agenzia Industrie Difesa allo scopo di promuovere l'occupazione in settori ad alta intensità tecnologica e di interesse strategico, valorizzare le competenze esistenti e consentire l'apertura di nuove filiere produttive.

L'articolo **da 34 a 36** recano varie norme nel settore dei trasporti, con riferimento a misure in favore di imprese di trasporto su strada di merci o persone, a deroghe alle limitazioni di navigazione e carico e scarico nonché in materia di formazione iniziale del personale impiegato sulle navi.

L'articolo **36-bis** reca una norma interpretativa in materia di orario di lavoro nel settore del trasporto a fune.

L'**articolo 36-ter** prevede l'obbligo di utilizzo della clausola sociale in riferimento al personale dei *contact center*.

L'**articolo 37** modifica la disciplina dei contratti di prestazione occasionale. Le novelle concernono, in primo luogo, le fattispecie di utilizzo di tali prestazioni nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimento. Altre novelle integrano la disciplina delle modalità di acquisto e di utilizzo del "Libretto Famiglia", previsto per le prestazioni occasionali rese in alcuni ambiti.

L'**articolo 38** reca disposizioni relative al trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di lingua straniera. Si prevedono, in particolare, sia modifiche di natura procedurale, sia di natura sanzionatoria a carico degli Atenei statali inadempienti rispetto all'obbligo di ricostruzione di carriera degli ex lettori di lingua.

Il **Capo IV** (misure a sostegno dei lavoratori e per la riduzione della pressione fiscale) comprende gli articoli da 39 a 45.

L'**articolo 39**, per il periodo 1° luglio 2023-31 dicembre 2023, incrementa di 4 punti percentuali la misura della riduzione temporanea, già prevista per il 2023, dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti, pubblici e privati, rientranti in determinate fasce di retribuzione imponibile; l'incremento in esame non ha effetti sulla tredicesima mensilità.

L'**articolo 39-bis** prevede, per il periodo dal 1° giugno 2023 al 21 settembre 2023, a favore dei lavoratori del comparto del turismo con un reddito fino a 40.000 euro, il riconoscimento di una somma a titolo di trattamento integrativo speciale, pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro straordinario effettuato nei giorni festivi.

L'**articolo 40** prevede, limitatamente al periodo d'imposta 2023 e a determinate condizioni, una disciplina più favorevole in materia di esclusione dal computo del reddito imponibile del lavoratore dipendente per i beni ceduti e i servizi prestati al lavoratore medesimo. Tale regime transitorio più favorevole è riconosciuto ai lavoratori dipendenti con figli fiscalmente a carico.

L'**articolo 41** incrementa il Fondo per la riduzione della pressione fiscale per l'anno 2024.

L'**articolo 42** istituisce un Fondo destinato al finanziamento di attività socio-educative a favore dei minori da parte dei Comuni per il potenziamento di centri estivi, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e ricreativa. L'articolo reca, inoltre, in materia di lavoro agile, la previsione della proroga fino al 31 dicembre 2023 del diritto a tale modalità di svolgimento dell'attività lavorativa in forma semplificata, ossia anche in assenza di accordi individuali, in favore dei genitori lavoratori dipendenti privati con almeno un figlio minore di 14 anni e dei lavoratori dipendenti maggiormente esposti a rischio di contagio dal virus SARS-CoV-2, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da determinate situazioni. La suddetta proroga concerne altresì la disposizione secondo cui la prestazione in modalità agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente.

L'**articolo 43** dispone che anche i gettoni di presenza, erogati dalle Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato dell'apposito elenco ISTAT, siano considerati nel calcolo del reddito assoggettato al limite massimo retributivo per i lavoratori pubblici. La disposizione introduce anche alcuni obiettivi da perseguire in materia di politica di remunerazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nell'esercizio dei suoi diritti di azionista di società con azioni quotate.

L'**articolo 44** concerne la quantificazione e la copertura degli oneri di cui al presente decreto e rimodula la misura dell'aliquota dell'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita iscritte nel bilancio dell'esercizio delle imprese assicurative. E' anche previsto un incremento del Fondo rotativo del Mediocredito centrale per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese.

L'**articolo 45** dispone che il decreto-legge in esame entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Il decreto-legge è dunque vigente dal 5 maggio 2023.

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Il preambolo del decreto-legge afferma che le ragioni della straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento sono riconducibili all'esigenza di orientare l'azione di Governo in materia di rafforzamento dell'attività ispettiva, per garantire il contrasto alle frodi nell'applicazione delle nuove misure di contrasto all'esclusione sociale, per implementare il sistema di controllo in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e per una efficace lotta al lavoro sommerso e al caporalato; nonché all'esigenza di introdurre norme di regolazione della materia dei contratti e dei rapporti di lavoro, per favorire l'accesso al mondo del lavoro, semplificare le procedure contrattuali e risolvere criticità in materia pensionistica.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni del **Capo I** recanti **nuove misure di inclusione sociale e lavorativa** e quelle del **Capo III** recanti **interventi urgenti in materia di politiche sociali e di lavoro** appaiono prevalentemente riconducibili alla **competenza esclusiva** legislativa statale, sia in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale** (art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione), sia in materia di **previdenza sociale** (articolo 117, comma secondo, lettera *o*)).

Assumono inoltre rilievo la **competenza concorrente** in materia di **tutela e sicurezza del lavoro** (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), nonché quella **residuale regionale** in materia di **politiche sociali** (art. 117, quarto comma).

Si segnala, inoltre, che vi sono - nell'ambito delle disposizioni dei richiamati Capo I e III - profili riconducibili alla materia **ordinamento civile** (come quelli inerenti alla disciplina di contratti di lavoro [si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 24 del decreto in commento in materia di contratto di lavoro a termine]), oggetto di **competenza esclusiva** dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione).

Le disposizioni del **Capo II**, concernenti **interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni**, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi, appaiono essenzialmente riconducibili alla **competenza concorrente Stato-regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro** (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Le disposizioni del **Capo IV** recanti **misure a sostegno dei lavoratori e per la riduzione della pressione fiscale** appaiono, a loro volta, principalmente riconducibili alla **competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato** (articolo 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione).

Vi sono anche in tale Capo profili inerenti alla disciplina del contratto di lavoro, riconducibili alla materia **ordinamento civile**, oggetto, anch'essa, di **competenza esclusiva** dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione)

Si ricorda, al riguardo, che la Corte costituzionale, in più occasioni (si veda la sentenza n. 251 del 2016), ha affermato che in presenza di uno stretto intreccio di competenze tra Stato e regioni "la leale collaborazione costituisce principio-guida e l'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione".

Nell'ambito della materia del lavoro, la giurisprudenza costituzionale distingue gli aspetti correlati alla materia ordinamento civile (come quelli inerenti alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale), oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), da quelli relativi alle materie **tutela e sicurezza del lavoro**, rientranti nella competenza legislativa concorrente. In questo quadro si collocano le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 2003 e nn. 50 e 384 del 2005.

La sentenza n. 359 del 2003 rappresenta il primo intervento della Corte costituzionale in tema di lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e per prima pone in luce come uno stesso aspetto in materia di lavoro possa essere ricondotto, a seconda del profilo che si considera, nell'ambito della competenza esclusiva statale o di quella concorrente. La richiamata sentenza ha avuto ad oggetto una legge regionale in materia di mobbing (L.R. Lazio 16/2002), adottata in mancanza di una qualsiasi disciplina statale della materia. In tale occasione, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge, la Corte ha operato una distinzione, osservando che "la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'"ordinamento civile" (materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riserva alla competenza esclusiva statale) e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione). Per altro verso, tuttavia, con riguardo all'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", nonché nella "tutela della salute", cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (entrambe materie di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Le sentenze nn. **50 e 384 del 2005**, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D.Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno ulteriormente sviluppato il quadro definitorio della materia tutela e sicurezza del lavoro, confermando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva).

Nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che, a prescindere da quale sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento. Occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

Inoltre, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita al medesimo soggetto cui compete disciplinare la materia cui le sanzioni amministrative si riferiscono, se viene in considerazione la tutela e la sicurezza sul lavoro, tra i principi fondamentali che allo Stato compete vanno inclusi quelli cui si deve informare il sistema sanzionatorio (sentenza n. 50 del 2005 e arg. ex sentenze n.144 e 234 del 2005; 130 del 2008; 153, 247, 254 del 2014 e ordinanza n. 12 del 2015).

Nella sentenza n. 384 del 2005 la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza sul lavoro non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico: su questa base, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della L. 30/2003, il quale delega, tra l'altro, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro. Ha dichiarato, invece, costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del D.Lgs. 124/2004, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, dovesse adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di

Trento e Bolzano (sentenza recepita dalla nuova formulazione del suddetto comma operata dall'art. 36-bis, c. 10, del D.L. 223/2006).

Alla luce di questo **intreccio** di competenze, il provvedimento prevede procedure di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali in alcune disposizioni; in particolare:

- al **comma 7 dell'articolo 4** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro del lavoro chiamati a definire le modalità di richiesta dell'assegno di inclusione, di sottoscrizione del patto di attivazione digitale, del patto di inclusione e del patto di servizio personalizzato;
- al **comma 3 dell'articolo 5** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro del lavoro per la predisposizione di un piano di attivazione e interoperabilità delle piattaforme del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa;
- al **comma 5-bis dell'articolo 6** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato a definire le modalità di partecipazione a progetti utili per la collettività nell'ambito del percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa;
- al **comma 5-ter dell'articolo 6** è previsto l'accordo in sede di Conferenza unificata ai fini della definizione delle modalità di convocazione dei beneficiari attivabili al lavoro;
- al **comma 10 dell'articolo 6** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato ad approvare le linee guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all'attuazione dell'Assegno di inclusione;
- al **comma 7 dell'articolo 13** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro volto a stabilire le modalità di attivazione per l'accesso ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa, ulteriori rispetto a quelle già previste per i beneficiari del reddito di cittadinanza;
- al **comma 2 dell'articolo 42** è prevista la previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ai fini dell'adozione del DPCM di riparto del Fondo per le attività socio-educative a favore dei minori.

*Si valuti altresì l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali:*

- al **comma 9 dell'articolo 4** che prevede l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro per individuare, tra le altre cose ulteriori esigenze da soddisfare attraverso la Carte di inclusione;
- al **comma 6 dell'articolo 10**, che prevede l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'individuazione delle modalità di richiesta e di erogazione del beneficio addizionale per i beneficiari dell'Assegno di inclusione che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del beneficio;
- al **comma 5 dell'articolo 11**, che demanda a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sulle povertà;
- al **comma 1-bis dell'articolo 36**, che prevede un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per dare attuazione alla previsione di un contributo per le spese di formazione delle imprese armatoriali.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Ai fini dell'accesso all'Assegno di inclusione, l'articolo 2 prevede che il richiedente deve possedere cumulativamente determinati requisiti di cittadinanza, di residenza e di soggiorno.

Con riferimento specifico ai requisiti della cittadinanza e del soggiorno, il componente richiedente il beneficio – al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata del beneficio - deve essere:

- cittadino dell'Unione europea o familiare di cittadino dell'Unione europea. In quest'ultimo caso il richiedente deve essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero:
  - cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- titolare dello *status* di protezione internazionale, di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

Con riferimento allo *status* di protezione internazionale, giova ricordare che - come segnalato nel comunicato della Commissione europea del 15 febbraio 2023 (relativo alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia con riferimento al reddito di cittadinanza) - nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione medesima nei confronti dell'Italia, essa ha segnalato che "il regime di reddito minimo italiano discrimina direttamente i beneficiari di protezione internazionale, i quali non hanno accesso a tale prestazione, in violazione della [direttiva 2011/95/UE](#)". La previsione della concessione del beneficio dell'Assegno di inclusione ai soggetti titolari dello *status* di protezione internazionale, di cui all'articolo 1, comma 2, lett. a), n. 2, qui in commento, appare volta a superare tale rilievo.



Con riferimento specifico al requisito della residenza, il richiedente, deve, cumulativamente:

- al momento della presentazione della richiesta, essere residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo;
- al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata del beneficio, essere residente in Italia.

Relativamente al requisito della residenza, si veda il richiamato comunicato della Commissione europea del 15 febbraio 2023, che, con riferimento ai cittadini dell'UE, ricorda che "le prestazioni di sicurezza sociale come il "reddito di cittadinanza" dovrebbero essere (...) pienamente accessibili ai cittadini dell'UE che sono lavoratori subordinati o autonomi o che hanno perso il lavoro, indipendentemente da dove abbiano soggiornato in passato. Inoltre, i cittadini dell'UE non impegnati in un'attività lavorativa per altri motivi dovrebbero poter beneficiare della prestazione alla sola condizione di essere legalmente residenti in Italia da almeno tre mesi."

La **giurisprudenza costituzionale** in diverse occasioni ha rilevato che le politiche sociali ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (**sentenza n. 432 del 2005**, avente ad oggetto una norma regionale che riconosceva la gratuità del trasporto pubblico agli invalidi totali residenti nella regione solo se di cittadinanza italiana) ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenze nn. 222 del 2013, 133/2013 e 40/2011). In particolare, al legislatore, sia statale che regionale, sarebbe consentito attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente, purché i canoni selettivi adottati rispondano al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Per quanto riguarda poi i requisiti di residenza può essere utile richiamare, anche se riferita a una fattispecie diversa, la sentenza della Corte costituzionale **n. 77 del 2023** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale nella parte in cui prevede il requisito di residenza o attività lavorativa nella regione di almeno 5 anni per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in continuità con altre pronunce della Corte quali le sentenze n. 44 del 2020 sempre in materia di edilizia residenziale pubblica, n. 7 del 2021 concernente il fondo per il contrasto della povertà, n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica e n. 199 del 2022 in materia di incentivi per l'occupazione. In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 la Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Cost035	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro