

## Note su alcuni profili problematici della prestazione (asseritamente) universale per le persone anziane non autosufficienti\*

Fabio Pacini\*\*

Osservatorio sui sistemi sanitari

**SOMMARIO:** 1. Dall’indennità di accompagnamento alla prestazione universale, una rivoluzione perennemente mancata. – 2. Le principali criticità emergenti, con particolare riferimento al rapporto con la legge delega. – 3. Considerazioni conclusive.

**ABSTRACT:**

Introdotta nel 1980, l’indennità di accompagnamento rappresenta un intervento di sostegno economico per gli invalidi gravi, concepito come trasferimento monetario fisso e non vincolato a specifici servizi di assistenza. Tale indennità è oggetto di critiche per le responsabilità assistenziali che gravano sulle famiglie, per aver favorito forme diffuse di lavoro nero e mancato di rispondere ai bisogni effettivi degli assistiti. Il recente decreto legislativo n. 29/2024, pur proponendo una nuova “prestazione universale”, continua a presentare limiti sostanziali: la misura sperimentale si rivela restrittiva, vincolata a rigidi requisiti economici e assistenziali, e pone rilevanti questioni di mancato rispetto della stessa legge delega della quale dovrebbe rappresentare l’attuazione.

*Since its introduction in 1980, the Italian “indennità di accompagnamento” has provided fixed, unconditional monetary support to severely disabled individuals, delegating care responsibilities largely to families. This approach exacerbated informal care burdens, incentivized undeclared work, and failed to address real care needs. The Legislative Decree No. 29/2024, introducing an experimental “universal benefit” for dependent elderly, perpetuates existing shortcomings. Highly restrictive access criteria and a fixed benefit structure contradict the flexible and graduated approach mandated by the enabling law, raising significant constitutional concerns.*

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Ricercatore t.d.-B di Diritto costituzionale e pubblico nell’Università della Tuscia; *affiliate researcher* dell’Istituto Dirpolis e dell’Istituto Health della Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa; pacini@unitus.it.

## 1. Dall'indennità di accompagnamento alla prestazione universale, una rivoluzione perennemente mancata

L'indennità di accompagnamento è stata introdotta dalla legge 11 febbraio 1980, n. 18 quale prestazione economica a carico dello Stato in favore degli invalidi civili al 100%, non in grado di deambulare autonomamente o di compiere gli atti quotidiani della vita senza un'assistenza continua. La *ratio legis* risiede nel fornire un sostegno a coloro che, a causa di gravi disabilità, necessitano di un "accompagnamento" costante, anche se tale sostegno non è tecnicamente finalizzato a coprire l'intero costo dell'assistenza, bensì a mitigare le ripercussioni economiche<sup>1</sup>.

In particolare, la disciplina legislativa e regolamentare (tra cui la legge 21 novembre 1988, n. 508 e il D.P.R. 21 settembre 1994, n. 698) hanno precisato le condizioni di accesso e le modalità di accertamento sanitario per il riconoscimento del beneficio. Nello specifico, l'accertamento dell'invalidità civile e delle condizioni di impossibilità alla deambulazione o di bisogno di assistenza continua viene svolto da commissioni mediche presso le Aziende Sanitarie Locali, integrate da un medico dell'INPS. L'indennità è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa e con la titolarità di altre prestazioni previdenziali o assistenziali. La caratteristica principale è però che non esistono limiti di reddito per accedere alla prestazione. Si tratta infatti di un diritto fondato sullo stato di invalidità del soggetto, e l'ammontare dell'indennità di accompagnamento è fisso e viene aggiornato periodicamente in base all'adeguamento ISTAT.

Proprio tale essenza di cifra forfettaria e uniforme, non graduata in base al diverso grado di assistenza di cui la persona con disabilità necessita, rappresenta in sé un fattore di criticità. Non solo: come è stato efficacemente sintetizzato, lo strumento «si fonda su trasferimenti alle famiglie senza alcun vincolo con riferimento all'utilizzo delle risorse e senza alcun meccanismo di incentivazione fiscale per il riconoscimento del lavoro di cura informale, ovvero per l'emersione del lavoro nero; inoltre, a differenza di quanto accade in altri Paesi europei, mancano delle griglie nazionali di valutazione che prevedano dei livelli differenziati (in Italia invece la misura è fissa) e l'erogazione dell'indennità viene rimessa alle valutazioni – non sempre omogenee – delle singole Aziende Sanitarie Locali»<sup>2</sup>.

Prima di esaminare le novità oggetto di questo contributo, appare il caso di soffermarsi proprio su come sia problematico, oggi, il lavoro di cura informale familiare alla luce di una sensibilità e di esigenze profondamente cambiate rispetto a quando, alla fine degli anni Settanta, la priorità appariva quella di evitare una – comunque non desiderabile! – istituzionalizzazione coatta della persona con disabilità, anche a costo di scaricare re-

<sup>1</sup> Malgrado il suo rilievo nel panorama delle prestazioni assistenziali, l'indennità di accompagnamento è stata fatta oggetto di trattazione *ex professo* solo raramente: per tutti si rimanda ad A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017, in part. pp. 74 ss.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 82.

sponsabilità e costi sulle famiglie. Un aspetto, appunto, che s'intendeva compensare con trasferimenti monetari quale quello dell'indennità di accompagnamento.

Infatti, «alcuni, più spesso alcune, segnalano come privilegiare i trasferimenti monetari in alternativa ai servizi nel campo della cura, specie se non vi è obbligo di utilizzare il trasferimento per acquistare servizi [...]», di fatto lascia alle famiglie, e in esse per lo più alle donne, la totale responsabilità della cura, con rischi sia di inappropriatezza sia di sovraccarico; si tratta, peraltro, di questioni in grado di trascendere l'ambito esclusivo del disegno di una politica sociale, rimandando piuttosto a scelte che rimandano «sia a modelli di valore sia all'esistenza di tensioni tra obiettivi diversi: tra uguaglianza e diritto di scelta, tra universalismo e individualizzazione, tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale. Rimandano anche ad assunti esplicativi o impliciti rispetto a come dovrebbero funzionare le famiglie, alla divisione del lavoro e delle responsabilità tra uomini e donne e così via»<sup>3</sup>. Sulla tensione universalistica si tornerà, peraltro, nel prosieguo.

Inoltre, accanto alla cura da parte dei familiari, si consideri anche come oggi vi sia una vera emergenza invisibile, o forse talmente visibile e macroscopica da non attirare l'attenzione come dovrebbe: la presenza di *care workers* immigrati, che spesso (anche da irregolari) si trovano a dover lavorare in condizioni di scarsa o nessuna tutela in contesti difficili<sup>4</sup>. Vi era stato, del resto, un tentativo da parte del legislatore parlamentare di delegare il Governo al riordino di assegni e indennità per invalidità civile, cecità e sordomutismo tramite l'art. 24 della legge 8 novembre 2000, n. 328, ma tale previsione era rimasta inattuata<sup>5</sup>.

È in questo contesto che oggi – a seguito della nuova delega di cui all'art. 5, comma 1, della legge 23 marzo 2023, n. 33 – il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29 introduce, in via sperimentale dal 1 gennaio 2025 al 31 dicembre 2026, una “prestazione universale” per le persone anziane non autosufficienti. L'obiettivo dichiarato è quello di promuoverne il sostegno a domicilio e l'autonomia personale e subordinandola allo «specifico bisogno assistenziale». L'articolo 34 stabilisce in primo luogo le basi di questa misura, indicandone la finalità prioritaria: potenziare progressivamente le prestazioni già esistenti a favore delle persone anziane che versano in condizioni di bisogno assistenziale “gravissimo”.

<sup>3</sup> C. SARACENO, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 66. Anche in prospettiva comparata, «[t]he literature often characterises the Italian welfare state as “conservative-corporatist” but the picture is more complex, especially in relation to home care where welfare arrangements are often “rudimentary” [...] Informal care by women continues to be the norm, reflecting the strong role of the family in Italian society together with the perception of care as a family obligation [...]» (così V. BURAU, H. THEOBALD e R.H. BLANK, *Governing Home Care. A Cross-National Comparison*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2007, p. 13).

<sup>4</sup> Si veda sul punto la fondamentale analisi di matrice sociologica di M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>5</sup> Parte appunto dalla critica a tale inattuazione il contributo di F. CEMBRANI, T. VECCHIATO, D. DE LEO e M. TRABUCCHI sul n. 2/2024 di questa Rivista, con il quale s'intende qui mettersi – per così dire – “in dialogo” da una prospettiva prettamente giuridica. Il titolo del contributo è *Si restringe ulteriormente la coorte degli anziani non autosufficienti che potranno accedere alla prestazione universale prevista dall'art. 4 del decreto legislativo n. 29/2024*.

Il compito di individuare coloro che effettivamente presentano uno stato di bisogno così elevato è affidato all'INPS, che si avvale delle informazioni sanitarie a propria disposizione, nonché delle linee guida stabilite da una commissione tecnico-scientifica. Questa commissione, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composta anche con il coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali, ha il compito di definire gli indicatori e i criteri di classificazione dello stato di bisogno gravissimo, tenendo conto delle disposizioni già fissate dal decreto ministeriale del 26 settembre 2016.

Sempre l'articolo 34 stabilisce che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito l'INPS, emani i decreti necessari a definire le modalità operative di erogazione della prestazione, i meccanismi di controllo e le eventuali cause di revoca del beneficio, nonché le attività organizzative da compiere prima della fine del 2024. È il caso di notare che tali atti devono rispettare il vincolo di non produrre nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche.

L'articolo 35 disciplina più nello specifico i requisiti d'accesso alla prestazione, destinata alla persona anziana non autosufficiente che, all'atto di presentare esplicita richiesta all'INPS, possiede alcune caratteristiche fondamentali. Innanzitutto, deve aver compiuto almeno 80 anni di età ed essere in possesso di un ISEE, riferito alle prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, non superiore a 6.000 euro<sup>6</sup>.

Inoltre, deve aver già ottenuto l'indennità di accompagnamento – o comunque risultare in possesso dei requisiti per beneficiarne – ed esibire i parametri che certifichino il livello di bisogno assistenziale gravissimo, in base agli indicatori stabiliti dalla commissione di cui all'articolo 34. Le persone che soddisfano queste condizioni possono presentare la domanda in via telematica direttamente all'INPS o, in alternativa, avvalersi dell'assistenza degli istituti di patronato. Anche in questo caso, viene puntualizzato che le procedure di raccolta delle istanze non devono comportare costi aggiuntivi per le casse pubbliche. L'INPS, dal canto suo, procede a verificare la sussistenza di tutti i requisiti entro il limite di spesa definito nell'articolo 36<sup>7</sup>.

Un altro aspetto rilevante è la possibilità, prevista sempre dall'articolo 35, di revocare l'opzione per la prestazione universale in qualsiasi momento. Qualora la persona anziana decida di rinunciare, riacquista automaticamente l'indennità di accompagnamento e ogni altra forma di sostegno già in essere prima dell'attivazione della nuova prestazione.

<sup>6</sup> Si veda oggi, sul punto, anche il messaggio n. 1842 del 10 giugno 2025 dell'INPS, in virtù del quale è ritenuto valido anche un ISEE recante un nucleo ristretto qualora il valore dell'attestazione risulti non superiore a 6.000,00 euro.

<sup>7</sup> Le modalità con le quali la prestazione può essere richiesta sono state delineate dal messaggio INPS n. 4490 del 30 dicembre 2024, poi più volte modificato per semplificarne alcune previsioni; da ultimo, si veda il messaggio n. 2193 dell'8 luglio 2025. Per una serrata critica all'approccio degli indicatori ivi contenuti, anche tramite esempi dagli esiti paradossali, si rimanda al contributo di F. Cembrani, T. Vecchiato *et al.*, *Si restringe ulteriormente* (cit.), in part. pp. 5 ss.

L'articolo 36 illustra in modo più preciso i contenuti della prestazione universale e le sue condizioni di fruizione. In particolare, chiarisce che il beneficio si compone di una parte monetaria fissa, corrispondente all'importo dell'indennità di accompagnamento, e di una "quota integrativa" aggiuntiva pari a 850 euro mensili. Questa quota integrativa – denominata "assegno di assistenza" – serve a finanziare il lavoro di cura svolto da lavoratori domestici regolarmente assunti, nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di categoria, oppure a coprire i costi di servizi di assistenza erogati da imprese specializzate nel settore socio-sanitario, nel rispetto dei piani di programmazione integrata su scala regionale e locale.

La prestazione universale, quando effettivamente fruìta, assorbe quindi l'indennità di accompagnamento e le eventuali altre prestazioni connesse alla non autosufficienza, ponendosi così come misura unitaria e semplificata. Tuttavia, nel momento in cui l'INPS riscontri che il beneficiario non abbia destinato, del tutto o in parte, la quota integrativa agli scopi previsti (cioè all'assunzione di assistenti familiari o all'acquisto di servizi qualificati), viene disposta la revoca della sola quota integrativa e il destinatario è tenuto a restituire le somme ricevute indebitamente, fermo restando il suo diritto a continuare a percepire l'indennità di accompagnamento se ne conserva i requisiti.

Ora, l'ammontare complessivo della spesa pubblica destinata a coprire la quota integrativa è soggetto a limiti annuali di spesa: per ciascuno degli anni 2025 e 2026, è fissato un tetto massimo di 250 milioni di euro.

L'INPS è chiamata a monitorare costantemente l'andamento delle richieste e delle risorse spese; se si verificasse uno scostamento significativo tra il numero di domande e i fondi disponibili, il Ministro dell'economia e delle finanze, in accordo con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avrebbe il potere di rideterminare l'importo dell'assegno di assistenza, per far sì che la spesa complessiva si mantenga entro il limite programmato.

Infine, resta fermo che ogni attività amministrativa o organizzativa connessa a questo impianto normativo è a carico dell'INPS, che dovrà utilizzare le risorse umane, finanziarie e strumentali già in essere, in modo da non gravare ulteriormente sulla finanza pubblica. Si segnala, peraltro, la recente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.lgs. 30 aprile 2025, n. 93, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29", che non è andato però ad incidere sulla prestazione universale.

## **2. Le principali criticità emergenti, con particolare riferimento al rapporto con la legge delega**

Un elemento che desta particolare perplessità relativamente all'innovazione legislativa *de qua* è quello relativo al rapporto tra il contenuto del decreto legislativo e quello della legge delega.

Con l'art. 5, comma 1, della legge 23 marzo 2023, n. 33, infatti, il Governo è stato delegato ad adottare, di concerto fra i numerosi dicasteri coinvolti, «uno o più decreti legislativi fina-

lizzati ad assicurare la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti». Nell'esercizio di tale delega, oltre che a principi e criteri direttivi «generali» – ed invero, alquanto generici – di cui all'articolo 2, comma 2, il Governo è chiamato ad attenersi ad ulteriori principi e criteri direttivi, ed in particolare (lettera *a*) «al fine di promuovere il progressivo potenziamento delle prestazioni assistenziali in favore delle persone anziane non autosufficienti», prevedere (numero 1) «l'introduzione, anche in via sperimentale e progressiva, per le persone anziane non autosufficienti che optino espressamente per essa, prevedendo altresì la specifica disciplina per la reversibilità dell'opzione, *di una prestazione universale graduata secondo lo specifico bisogno assistenziale ed erogabile, a scelta del soggetto beneficiario, sotto forma di trasferimento monetario e di servizi alla persona*, di valore comunque non inferiore alle indennità e alle ulteriori prestazioni di cui al secondo periodo, nell'ambito delle risorse di cui all'articolo 8» (corsivi, ovviamente, aggiunti). Si stabilisce altresì che «tale prestazione, quando fruita, assorbe l'indennità di accompagnamento, di cui all'articolo 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, e le ulteriori prestazioni di cui all'articolo 1, comma 164, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

Il legislatore delegante è quindi chiaro nel prevedere che la «prestazione universale» di nuovo conio debba essere *graduata* – e dunque non fissa per tutti i beneficiari – e che il criterio di tale graduazione sia lo *specifico bisogno assistenziale*, ribadendo come ciò debba attenere alla situazione del singolo percettore.

A fronte di tale contrasto, giova quindi compiere una breve analisi dei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale in materia di rispetto – o meno – dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. da parte del legislatore delegante, allo scopo di meglio riflettere su possibili profili d'incostituzionalità della nuova disciplina.

Sebbene in un contesto di relativa «timidezza», dettata da quella «deferenza [...] nei confronti dell'effettività politica» che contraddistingue buona parte degli orientamenti giurisprudenziali in tema di torsioni delle fonti del diritto<sup>8</sup>, la Corte costituzionale ha comunque avuto modo di porre dei «paletti» sul rispetto delle norme deleganti da parte del legislatore delegato.

Per usare le parole di una recente sentenza – con passaggi davvero «da trattato» – della stessa Corte costituzionale, l'analisi di questi aspetti «chiama in causa [...] i limiti della delegazione legislativa, la cui possibilità è sì prevista in Costituzione, ma come deroga del canone opposto», per il quale l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo e il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria ai sensi degli articoli 76 e 77 Cost., e ciò «in coerenza»

<sup>8</sup> Per l'espressione ed un'ampia analisi di tali orientamenti, si veda A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, il Mulino, 2023, in part. pp. 234 ss.

con il precezzo costituzionale che assegna alle due Camere, collettivamente, l'esercizio della funzione legislativa e con lo stesso «tradizionale principio della separazione dei poteri»<sup>9</sup>. È pur vero – e noto – che dei limiti di cui all'art. 76 Cost. la giurisprudenza costituzionale ha «dato un'interpretazione flessibile, consapevole dell'esistenza di settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad un esame ed approvazione diretta delle Camere», come nel caso “classico” delle codificazioni (in particolare, nell'accezione attuale di codificazione di settore) laddove «i principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante». In molti casi, in definitiva, «il potere» e l'attività «di “riempimento” normativo» risultano «ampi», così come è spesso «ampia» la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni europee<sup>10</sup>. Si tratta di prassi tutt'altro che rare, proprio per questo denunciate in dottrina come suscettibili di alterare i rapporti tra Parlamento ed Esecutivo rispetto al disegno costituzionale<sup>11</sup>.

Tuttavia, ciò non significa che non si possa avere anche il caso opposto, come – si anticipa – appare da ritenere quello in oggetto. Un caso, cioè, nel quale la legge delega contiene «principi e criteri direttivi molto puntuali e specifici, di tal che il potere di riempimento del legislatore delegato si riduce notevolmente fino talora a restringersi quasi ad un'opera di sostanziale trasposizione, in disposizioni di legge, di regole già contenute nella legge di delega»; ciò rende lo stesso scrutinio della Corte «molto stretto»<sup>12</sup>.

A tal proposito, si segnala che – pur nel segnalato contesto, in realtà tutt'altro che restrittivo – solo negli ultimi anni si contano almeno quattro casi di pronunce d'illegittimità costituzionale per la specifica violazione di un puntuale criterio di delega: in materia di nullità dei licenziamenti (sent. n. 22 del 2024, qui più volte richiamata), di dispensa dal servizio dei magistrati onorari (sent. n. 166 del 2023), di omessi versamenti di ritenute fiscali (sentenza n. 175 del 2022) e di sostanze “dopanti” (sent. n. 105 del 2022). In casi limite, la legge delega può arrivare a contenere una «norma compiuta, integrativa non più, e non solo, di un principio o criterio direttivo, ma di una vera e propria *regula iuris* [che] nella sua portata vale a ridurre, in modo corrispondente, i margini di discrezionalità ed il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato» (sentenza n. 166 del 2023).

Un elemento che risulta di particolare interesse ai fini di questo scritto è che è la stessa Corte ad esplicitare gli strumenti per il controllo sul rispetto (o meno) dei limiti fissati dalla legge delega: la loro «interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla “lettera” del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*,

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 22/2024, punto 7 del *Cons. in dir.*

<sup>10</sup> *Ibidem*. Cfr. le sentenze n. 142 del 2020, n. 170 del 2019 e, prima ancora, n. 198 e n. 182 del 2018.

<sup>11</sup> Si rimanda ad A. CARDONE, *op.loc.ult.cit.* per i necessari riferimenti.

<sup>12</sup> Ancora Corte cost., sent. n. 22/2024, punto 7 del *Cons. in dir.*

che è quella che emerge dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue», dunque «partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante [...] e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa [...]»<sup>13</sup>.

In questo caso, peraltro, anche i pareri parlamentari espressi sullo schema di decreto legislativo appaiono interessanti<sup>14</sup>, proprio per il loro essere esplicitamente a favore di un'effettiva gradualità.

In particolare, il parere approvato dalla X Commissione permanente del Senato, investita in sede consultiva, è favorevole con osservazioni, e per quanto qui rileva vi si legge – ed è il caso di riportarlo per intero – che «occorrerebbe [...] relativamente agli articoli 34-36, valutare se la disciplina ivi prevista, in tema di erogazione della prestazione universale, sia pienamente in linea con la legge delega, laddove: si subordina l'erogazione della prestazione universale non solo allo specifico bisogno assistenziale del singolo (art. 34, co. 1), ma anche a un'altra serie di requisiti (art. 35, co. 1); si preclude la scelta relativa alla forma di assistenza (prestazione monetaria, servizi alla persona, o entrambe le provvidenze), imponendo peraltro la corresponsione di un importo che (nelle due componenti dell'indennità di accompagnamento e dell'assegno di assistenza) è a somma "fissa" (pari a € 850,00 per l'assegno e all'importo di legge per l'indennità) e non anche (come da disciplina di delega) "graduata secondo lo specifico bisogno assistenziale" (cfr. art. 5, co. 2, lett. a), n. 1), della l. n. 33/2023»<sup>15</sup>.

Il parere approvato dalla Commissione Affari sociali della Camera (in sede consultiva) nella seduta del 5 marzo 2024 è favorevole con osservazioni, e – tra queste – quella di cui alla lettera *p*) così recita: «rivedere la prestazione di cui agli articoli 34, 35 e 36, in senso conforme alla legge delega, al fine di: assicurare il carattere di universalismo nell'accesso;

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 22/2024, punto 7 del *Cons. in dir.*, più di recente ripresa dalla sent. n. 84 del 2024. Già in precedenza, la Corte aveva affermato per sua stessa «costante giurisprudenza [...] il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accettando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano» (sent. n. 127 del 2017, punto 4.2. del *Cons. in dir.*).

<sup>14</sup> La Corte costituzionale ha oscillato nella sua giurisprudenza a proposito del valore ermeneutico da attribuire ai pareri parlamentari. Anche per riferimenti ulteriori, volendo, si veda F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2; cfr. F. LUCIANÒ, *Le "coordinate ermeneutiche" delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: note a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019, in federalismi.it*, 2019, fasc. n. 21.

<sup>15</sup> A.S. XIX leg., X Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), res. somm. 5 marzo 2024 (parere in allegato al resoconto).

prevedere che l'importo sia graduato sulla base dell'intensità del bisogno assistenziale; garantire la libertà di scelta tra erogazione di denaro e di servizi»<sup>16</sup>.

Tutto ciò considerato, l'idea che la Corte costituzionale sia chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione del d.lgs. n. 29 del 2024 appare una prospettiva sulla quale riflettere, e che permetterebbe di fare chiarezza su aspetti cruciali di una politica sociale (almeno potenzialmente) rilevante.

Allo stesso tempo, un aspetto che – anche dal punto di vista giuridico – pone questioni rilevanti è lo stesso carattere “sperimentale” della misura: come è stato efficacemente notato, «nessuno di noi è al momento in grado di dire se ci troviamo in presenza di un nuovo diritto o, per contro, di una discrezionale opportunità»<sup>17</sup>. Sia chiaro: l'idea di una legislazione sperimentale non è certo in sé da rifiutare<sup>18</sup>; essa non può però prescindere dalla predisposizione di opportuni indicatori ed apparati di valutazione. Nulla del genere in questo caso se non un mero termine ed un cogente *plafond*: non si può, dunque, che consentire con le perplessità espresse anche a tal proposito dai primi commentatori<sup>19</sup>.

Procedendo con le spigolature al testo, non si possono non spendere alcune parole relative all'etichetta (altisonante) di “prestazione universale”. Ora, quello di universalismo è un concetto polisemico, e sul cui significato non esiste un consenso tra gli studiosi: tant'è che vi è chi propone provocatoriamente di abbandonarlo, ponendosi piuttosto il problema di studiare i diversi singoli significati che, anche in prospettiva comparata, esso assume<sup>20</sup>. Risulta quindi arduo attribuire (ma anche autoattribuirsi...) una “patente” univoca di universalità, anche considerando che «la dicotomia universalismo-selettività è netta solo ai poli estremi, quando una stessa misura è riservata a tutti senza condizioni e viceversa quando una misura è riservata solo a un particolare gruppo definito dalla scarsità di risorse. In mezzo ci sono molte articolazioni in cui universalismo e selettività possono combinarsi diversamente»<sup>21</sup>. Tuttavia, aspetti come la “mancata svolta” in senso universalisti-

<sup>16</sup> A.C., XIX leg., XII Commissione (Affari sociali), res. somm. 5 marzo 2024 (parere in allegato al resoconto).

Con riferimento invece alla Conferenza unificata, nella seduta del 29 febbraio 2024 non è stato possibile raggiungere l'intesa a causa dell'opposizione di quattro Regioni che, nelle parole del Presidente Fedriga che in tale sede era chiamato a riferirne la posizione, «non condividono l'impianto della norma» a meno di una integrale riscrittura (così dal verbale della seduta, disponibile al sito [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it), sezione Conferenza unificata).

<sup>17</sup> F. CEMBRANI, T. VECCHIATO *et al.*, *Si restringe ulteriormente*, cit., p. 3.

<sup>18</sup> Per una breve analisi delle problematiche ed ulteriori riferimenti si rimanda a E. CATERINA, *Legislazione sperimentale e decreti legislativi integrativi e correttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, n. 3, in part. pp. 1210 ss.

<sup>19</sup> Per i quali «una vera sperimentazione, per sua stessa definizione, ha, infatti, bisogno di una classificazione delle risposte attuali e possibili, cioè con un sistema capace di posizionare quello che si fa su diversi livelli: specie, genere, famiglia, ordine, classe. Per quello di cui qui si discute significa saper definire le modalità di accesso e di erogazione, i livelli di protezione domiciliare, intermedia e residenziale identificando contenuti, modalità di fruizione, processi professionali, costi della macchina amministrativa, gli indicatori attesi, i tempi ed i sistemi per la loro misurazione: così T. VECCHIATO *et al.*, *Si restringe ulteriormente* (cit.), *op.loc.ult.cit.*

<sup>20</sup> K. STEFÁNSSON, *What is in a word? Universalism, ideology and practice*, in A. ANTTONEN, L. HÄIKIÖ e K. STEFÁNSSON (a cura di), *Welfare State, Universalism and Diversity*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2012, in part. pp. 65 s.

<sup>21</sup> C. SARACENO, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 61.

stico nell'immediato dopoguerra in Italia sono stati e sono a tutt'oggi influenti<sup>22</sup>, dunque merita senz'altro interrogarsi sul punto, a maggior ragione trovandosi davanti a disposizioni legislative di questo tenore. In ogni caso, anche qui si rimanda alle considerazioni del contributo su questa Rivista qui più volte citato, per il quale numerose previsioni – ed in particolare gli indicatori di bisogno assistenziale – appaiono in grado di restringere a tal punto la platea dei destinatari da posizionare la misura in un punto dello spettro comunque lontano da ogni idea universalistica<sup>23</sup>.

### 3. Considerazioni conclusive

In conclusione, l'evoluzione della disciplina relativa all'indennità di accompagnamento, oggi sfociata – almeno per alcuni – nella prestazione universale introdotta dal decreto legislativo n. 29 del 2024, mostra con chiarezza l'incompletezza di un processo storico-legislativo che, fin dalle sue origini, mirava a costruire un sistema assistenziale più equo, ma che ha costantemente mancato questo obiettivo<sup>24</sup>. L'indennità di accompagnamento ha cristallizzato una modalità assistenziale basata prevalentemente su trasferimenti monetari non elevati ma privi di vincoli, perpetuando nel tempo sia una responsabilizzazione informale delle famiglie – e soprattutto delle donne – sia un diffuso fenomeno di lavoro irregolare e scarsamente tutelato.

La recente introduzione della prestazione universale, invece di rappresentare una vera svolta<sup>25</sup>, sembra confermare i limiti storici del sistema, offrendo risorse solo per una sperimentazione e vincolandole a criteri così restrittivi da contraddirsi, di fatto, ogni possibile nozione di universalismo. Tale disciplina si colloca, dunque, in evidente tensione con il principio enunciato dalla legge delega, che prevedeva una prestazione graduata e modulata in base al bisogno assistenziale effettivo, richiamando implicitamente quei principi

<sup>22</sup> Per l'espressione e la sua contestualizzazione, si veda F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello Stato Sociale*, Roma, Carocci, 2022, in part. il cap. 4. In prospettiva comparata, con riferimento all'Italia «[i]n relation to health care, the principle of universalism was never fully implemented and co-payments for services remain high. The same applies to local social services and in home care where private funding solutions are fundamental. At the same time, health care as well as the local social services have seen the introduction of market mechanisms, which have produced a more mixed service provision but further complicated the boundary between the two services» (V. BURAU, H. THEOBALD e R.H. BLANK, *Governing Home Care*, cit., p. 13).

<sup>23</sup> F. CEMBRANI, T. VECCHIATO *et al.*, *Si restringe ulteriormente*, cit., pp. 6 ss.

<sup>24</sup> Oltre ai riferimenti già indicati, per un'ampia panoramica su tali tematiche si veda C. GIORGI e I. PAVAN, *Storia dello Stato Sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>25</sup> Condivisibilmente rileva A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma*, cit., p. 82 che, poiché l'indennità di accompagnamento «è gestita in ambito statale ed è espressamente collegata alla condizione della persona, si può certamente sostenere che essa rappresenti oggi probabilmente il vettore più efficace per una riforma globale, che investa sia il concetto di disabilità (uniformemente su tutto il territorio nazionale), sia le tipologie e i livelli di servizi e prestazioni spettanti a chi si trovi in questa situazione», ed «una proposta di riforma del sistema della disabilità non può prescindere da un intervento di modifica radicale anche in tale ambito».

costituzionali di uguaglianza sostanziale e dignità della persona umana (in primo luogo, gli articoli 2 e 3 Cost.) ai quali la Repubblica dovrebbe uniformare la propria azione<sup>26</sup>.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, peraltro, la mancata coerenza tra la legge delega e il decreto legislativo attuativo appare assai problematica, lasciando emergere profili critici che meriterebbero di essere sottoposti al vaglio della Corte costituzionale. Non si tratta, infatti, solo di una questione di tecnica legislativa o di rispetto formale dei principi di delega, bensì dell'emersione di un nodo storico irrisolto nella concezione stessa di assistenza sociale, che fatica ancora – dopo una storia complicata – ad emanciparsi da logiche frammentarie e selettive<sup>27</sup>.

In ultima analisi, la vicenda dell'indennità di accompagnamento e della sua evoluzione normativa mette in luce quanto l'obiettivo di un sistema assistenziale autenticamente inclusivo resti ancora oggi distante, costretto entro i limiti di una politica sociale che, pur sperimentando nuove forme di intervento, sembra incapace di rispondere pienamente alle esigenze di solidarietà e giustizia sociale che, già nelle intenzioni del costituente, avrebbero dovuto e dovrebbero informare l'azione dei poteri pubblici.

<sup>26</sup> Per quanto, ovviamente, la tensione tra un modello che abbandoni l'idea di "compensazioni" a favore di un sistema incentrato sui diritti della persona e gli elementi di contesto non sia una peculiarità italiana: ciò emerge, ad esempio, dall'analisi ad ampio respiro di D. BÉLAND *et al.* (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, OUP, 2021, in part. pp. 557 ss.

<sup>27</sup> Su come dietro a queste tensioni si stagli in controluce il rapporto tra cittadino e Stato, si veda G. CANEPA, *Riabilitare gli italiani. Politiche dell'assistenza post-bellica e costruzione della cittadinanza*, Roma, Viella, 2024, in part. pp. 269 ss. Cfr. M. FERRARA, V. FARGION e M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, in part. pp. 88 ss.