Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

ENTI LOCALI

www.edicolaprofessionale.com/aziendaitalia

10
2026

ORGANIZZAZIONE
Accesso del consigliere comunale ex art. 43 TUEL: la misura della conoscenza tra mandato consiliare e tutela della riservatezza

FINANZA E TRIBUTI
Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di adempimenti e accertamento

ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE
Gestione delle dinamiche retributive e di carriera del personale nelle società partecipate tra disciplina privatistica e vincoli pubblicistici

ESPERIENZE IN ... COMUNE
Accesso, ingaggio, valori e tecnologia: i quattro pilastri per la P.A. che genera futuro nelle esperienze premiate da Fondazione AIDP (Premio HR Mission)

ISSN 2974-4655 – CODD. 272145 – ANNO XXXIII – OTTOBRE 2026 N. 10 – DIREZIONE E REDAZIONE VIA BISCEGLIE 66 – 20152 MILANO

DIREZIONE SCIENTIFICA
Girolamo Ielo
Stefano Pozzoli
Stefania Tagliabue

Wolters Kluwer

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.





Immagini generate con l'ausilio di strumenti di AI

One PA

Dall'esperienza Leggi d'Italia, la soluzione innovativa progettata per la PA di oggi e di domani.

Giorgio, Funzionario
«One PA è la mia banca dati perché l'interpretazione degli esperti e i tanti strumenti operativi mi aiutano ad affrontare ogni adempimento prendendo sempre la giusta decisione»

One PA è la soluzione Wolters Kluwer progettata per supportare la trasformazione digitale della PA:

Affidabilità, autorevolezza, aggiornamento
Da 60 anni, gli archivi di normativa, prassi e giurisprudenza più completi e aggiornati con il commento e l'interpretazione dei massimi esperti oltre alle news de il Quotidiano per la PA.

Operatività
Con Experta hai gli strumenti pratico-operativi per gestire ogni procedura in materia di Appalti, Tributi e contabilità, Pubblico impiego, Edilizia e urbanistica, Ambiente, Polizia.

Innovazione
Integrazione con Word/PDF, chatbot e ricerca vocale, alert di monitoraggio normativo, confronto testi vigenti e previgenti per individuare le modifiche intervenute.

Tutto questo è One: la risposta differente

Wolters Kluwer

onepa.wolterskluwer.it

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Gestione finanziaria

Servizi e politiche sociali

Europa sociale ed Enti locali: il nuovo quadro UE per il welfare territoriale
di *Mauro Varotto* **981**

Organizzazione

Digitalizzazione della PA

Il procedimento amministrativo automatizzato della PA: profili giuridici e nuove implicazioni tecniche
di *Stefano Saracchi* **993**

Organi e Funzionamento Enti Locali

L'accesso del consigliere comunale *ex* art. 43 TUEL: la misura della conoscenza tra mandato consiliare e tutela della riservatezza
di *Clemente Lombardi, Giuseppe Fiorillo* **997**

Finanza e tributi

Adempimenti e accertamento

Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di adempimenti e accertamento (TUAA)
di *Girolamo Ielo* **1004**

ICI

Esenzione ICI: il concetto di abitazione principale
di *Girolamo Ielo* **1009**

Organizzazione e gestione del personale

Lavoro dipendente

La gestione delle dinamiche retributive e di carriera del personale nelle società partecipate tra disciplina privatistica e vincoli pubblicistici
di *Edoardo Rivola, Iacopo Cavallini, Maria Orsetti* **1012**

Performance

Dalla valutazione della performance - alla luce delle modifiche introdotte dalla L. n. 119/2026 - ad una nuova prospettiva incentrata sull'analisi dei bisogni
di *Giuseppe Nucci* **1020**

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Esperienze... in comune

Pubblico impiego

Accesso, ingaggio, valori e tecnologia: i quattro pilastri per la PA che genera futuro nelle esperienze premiate da Fondazione AIDP (Premio HR Mission)
di *Paola Aldigeri, Mariagrazia Bonzagni, Laura Brambilla, Sonia Furlan, Juri Menozzi, Francesca Saracino, Stefania Tagliabue, Fabio Tongiorgi* **1031**

Focus: parliamo di…

Beni culturali

La valorizzazione sussidiaria dei beni culturali
di *Maurizio De Paolis* **1039**

Rubriche

Quesiti e risposte

Giro di posta
a cura di *Marco Nocivelli* **1041**

Sintesi e commenti

Osservatorio giurisprudenziale
a cura di *Giancarlo Astegiano, Chiara Savazzi* **1044**

Osservatorio tributi locali
a cura di *Girolamo Ielo* **1047**

Documenti in sintesi

Legislazione e prassi

Osservatorio normativo
a cura di *Francesco Bruno* **1049**

Memo

Adempimenti e scadenze

L’agenda del mese di novembre
a cura di *Francesco Bruno* **1069**

Indici

Indice autori, cronologico, analitico **1075**

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Servizi e politiche sociali

Europa sociale ed Enti locali: il nuovo quadro UE per il welfare territoriale

di Mauro Varotto - Giurista esperto in diritto, politiche e fondi dell'Unione europea, partner di EURIS S.r.l. e autore del blog "Fare l'Europa"

Il nuovo pacchetto sociale della Commissione europea interviene su povertà, vulnerabilità infantile, esclusione abitativa e diritti delle persone con disabilità, proponendo un approccio più preventivo, integrato e centrato sulla persona. Il contributo esamina questo nuovo quadro dalla prospettiva degli Enti locali, soffermandosi sulle implicazioni per i servizi e le politiche locali: conoscenza dei bisogni, accesso effettivo ai diritti, integrazione tra servizi, capacità amministrativa e monitoraggio dei risultati. L'analisi considera anche il raccordo con la programmazione dell'Ente e con il futuro quadro finanziario europeo 2028-2034.

L'Europa sociale verso il decennale del Pilastro

L'Unione europea si appresta a celebrare, nel 2027, i primi dieci anni del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017 quale quadro comune di riferimento per rafforzare la dimensione sociale dell'Europa[1].

I suoi venti principi definiscono la visione dell'Europa sociale e orientano l'azione dell'Unione e degli Stati membri nei settori delle pari opportunità e dell'accesso al mercato del lavoro, delle condizioni di lavoro eque, della protezione sociale e dell'inclusione. Essi costituiscono la bussola verso un'Europa sociale solida e il riferimento per il progressivo sviluppo del *corpus* europeo delle norme sociali.

In vista del decennale, la Commissione ha avviato un bilancio del percorso compiuto dalla proclamazione del Pilastro e, in particolare, dell'attuazione del Piano d'azione adottato nel 2021[2]. Il Piano, infatti, ha tradotto i principi del Pilastro in 75 iniziative e ha individuato tre grandi obiettivi da raggiungere entro il 2030 nei settori dell'occupazione, delle competenze e della riduzione della povertà e dell'esclusione sociale[3]. Il 22 luglio 2026 la Commissione ha riesaminato quella agenda, aggiornandola alla luce delle trasformazioni economiche, demografiche, tecnologiche e sociali intervenute negli ultimi anni e delle nuove sfide che esse pongono ai sistemi europei di *welfare* e di inclusione[4].

Le iniziative presentate dalla Commissione nel corso del

1 Il Pilastro, proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017, in occasione del Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, costituisce uno strumento di *soft law*: i suoi principi richiedono specifiche misure di attuazione per acquisire efficacia giuridicamente vincolante e non ampliano le competenze attribuite all'Unione dai Trattati. In dottrina, v. M. Corti, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una svolta per l'Europa sociale*, in G. Martinico - L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023, 128-146.

2 Cfr. Commissione europea, *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, doc. COM(2021) 102 del 4 marzo 2021.

3 Nell'allegato 2 al citato Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali sono fissati tre obiettivi principali dell'Unione per il 2030: un tasso di occupazione pari ad almeno il 78% della popolazione tra i 20 e i 64 anni; la partecipazione annuale ad attività di formazione di almeno il 60% degli adulti; la riduzione, rispetto al 2019, di almeno 15 milioni del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, di cui almeno 5 milioni di minori. Tali obiettivi hanno ricevuto sostegno politico al Vertice sociale di Porto del 7 maggio 2021 e sono stati successivamente integrati nel processo di attuazione e monitoraggio del Pilastro. In tale quadro, al Consiglio Occupazione e Affari sociali (EPSCO) del 16 giugno 2022 gli Stati membri hanno presentato i rispettivi obiettivi nazionali. La Dichiarazione di La Hulpe del 16 aprile 2024 ha poi riaffermato il Pilastro quale bussola della politica sociale dell'Unione e la necessità di proseguirne l'attuazione nel ciclo istituzionale 2024-2029. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights*, doc. n. 8434/24 del 6 aprile 2024.

4 Cfr. Commissione europea, *Comunicazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, doc. COM(2026) 650 del 22 luglio 2026.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

2026 delineano così un percorso di rafforzamento dell'Europa sociale per i prossimi anni. In questo quadro si colloca il pacchetto sociale del 6 maggio 2026, che interessa soprattutto il terzo capitolo del Pilastro, dedicato alla protezione sociale e all'inclusione, e nel quale assume un ruolo centrale la prima Strategia dell'Unione europea contro la povertà.

Dignità, povertà e coesione

L'attenzione riservata alla povertà e all'inclusione sociale non è casuale.

Alla base vi è, anzitutto, un principio che appartiene al nucleo stesso dell'ordinamento europeo: vivere dignitosamente è un diritto fondamentale che l'Unione si è impegnata a rispettare e proteggere. L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che "la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata"; l'art. 3 T.U.E. assegna all'Unione il compito di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia e la protezione sociali[5].

In secondo luogo, però, vi è anche una preoccupazione molto concreta. Osserva la Commissione nell'introdurre la prima Strategia dell'Unione europea contro la povertà: "La povertà mina la coesione sociale, indebolisce la democrazia e frena le potenzialità economiche dell'Europa"[6]. Nel 2025 circa un europeo su cinque era a rischio di povertà o di esclusione sociale: circa 93 milioni di persone, fra le quali 19 milioni di bambini. Il fenomeno presenta anche una marcata dimensione territoriale: 93 delle 243 regioni dell'Unione registravano livelli di povertà ed esclusione sociale superiori alla media europea[7].

La Strategia dell'Unione europea contro la povertà nasce, dunque, dall'incontro di queste due dimensioni. Da un lato, l'affermazione dei diritti sociali come componente costitutiva del modello europeo; dall'altro, la constatazione che livelli persistenti di povertà e di esclusione costituiscono ormai un problema per la coesione, la partecipazione democratica, la capacità produttiva e la stessa resilienza dell'Unione.

L'Europa sociale nei territori

La dimensione territoriale di questo problema rende la Strategia particolarmente rilevante per i Comuni e per le loro forme associative; questo contributo esamina, quindi, il nuovo quadro europeo assumendo come punto di osservazione proprio gli Enti locali. L'obiettivo è di offrire una panoramica delle nuove iniziative adottate dalla Commissione e, soprattutto, di ricostruire le conseguenze che esse possono produrre sull'organizzazione, sulla programmazione e sulla capacità amministrativa locale.

L'analisi prende in considerazione la Strategia dell'Unione europea contro la povertà e le altre iniziative presentate il 6 maggio 2026 in materia di povertà infantile, esclusione abitativa e diritti delle persone con disabilità, collocandole nel più ampio quadro del Pilastro europeo dei diritti sociali e dei suoi meccanismi di attuazione, compresi i più recenti sviluppi e la sua futura evoluzione. L'attenzione è rivolta soprattutto ai punti nei quali gli indirizzi europei incontrano competenze e responsabilità esercitate a livello locale: accesso ai servizi sociali, educazione e cura della prima infanzia, politiche abitative, inclusione delle persone con disabilità, mobilità, accessibilità, politiche giovanili e servizi di prossimità.

Il tema interessa, pertanto, non soltanto gli uffici sociali, ma l'Amministrazione locale nel suo insieme. Le nuove priorità europee sollecitano, infatti, una maggiore integrazione tra settori tradizionalmente separati, incidono sulla programmazione strategica e operativa dell'Ente e richiedono una più stretta capacità di coordinamento con Regioni, Ambiti Territoriali Sociali, aziende sanitarie, soggetti del Terzo settore e altri attori del territorio.

Per chi opera negli Enti locali con responsabilità di indirizzo, programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, la questione non è stabilire se il pacchetto europeo introduca nuovi obblighi immediatamente applicabili, ma comprendere in quale direzione si stiano orientando le politiche dell'Unione e come tali indirizzi possano riflettersi progressivamente sull'azione amministrativa locale.

In questa prospettiva, la domanda che guida il contributo è la seguente: quali implicazioni produce, per gli Enti locali, il progressivo sviluppo del quadro europeo dei diritti sociali e delle politiche che ne accompagnano l'attuazione, sul piano dell'organizzazione, della programmazione, della capacità amministrativa, del monitoraggio e dell'impiego delle risorse pubbliche?

---

5 La derivazione unionale di tale principio ne implica l'appartenenza al tessuto dei valori costituzionali interni, con effetti anche sull'azione pubblica e sulle politiche sociali territoriali. In proposito, la recente sentenza Corte cost. 24 febbraio 2026, n. 71 (dep. 12 maggio 2026) - al punto 7.1 del Considerato in diritto - ha superato una lettura rigidamente separata dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione. Muovendo dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., il Giudice delle leggi ha, infatti, riconosciuto che disposizioni costituzionali e norme dell'Unione, quando espressive di principi e diritti di rilievo costituzionale, possono concorrere alla formazione di un unico "blocco di costituzionalità", all'interno di uno "spazio costituzionale comune". Di conseguenza, se i target del Pilastro europeo mantengono la natura di *soft law* programmatica descritta nel testo, i principi di dignità e inclusione che ne costituiscono il fondamento giuridico possono concorrere, insieme ai parametri costituzionali interni, alla definizione del quadro entro cui si esercita anche l'azione amministrativa e sociale degli Enti locali. Sul significato sistematico della pronuncia, v. P. De Pasquale, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 16, 2026 e N. Lupo, *Ordinamenti non più distinti, ma interdipendenti, nello spazio giuridico europeo (Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026)*, 3, 2026, *rivista.eurojus.it.*

6 Cfr. Commissione europea, *Strategia dell'Unione europea contro la povertà: contrastare e prevenire la povertà dall'infanzia alla vecchiaia*, doc. COM(2026) 538 del 6 maggio 2026, 2.

7 Dati estratti dal documento di lavoro dei servizi della Commissione europea che accompagna la *Strategia dell'Unione europea contro la povertà*, *Poverty in the EU - key trends and policies*, doc. SWD(2026) 770 del 6 maggio 2026.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Dai diritti alla *governance*

La rilevanza delle nuove iniziative sociali europee per gli Enti locali non dipende soltanto dal contenuto dei singoli atti, né dalla loro forza giuridica immediata. Una comunicazione della Commissione non attribuisce nuove competenze ai Comuni e una raccomandazione del Consiglio non ha efficacia vincolante. Sarebbe, tuttavia, riduttivo considerare il nuovo pacchetto sociale solo come un insieme di indicazioni programmatiche prive di conseguenze sugli ordinamenti nazionali e territoriali.

Il Semestre europeo e la governance sociale

Negli ultimi anni, infatti, la dimensione sociale è stata progressivamente incorporata nei meccanismi attraverso i quali l'Unione coordina le politiche economiche, occupazionali e sociali degli Stati membri. Il principale punto di raccordo è il Semestre europeo, il ciclo annuale nel quale la Commissione analizza la situazione dei singoli Paesi, valuta riforme e investimenti e formula proposte di raccomandazioni specifiche per Paese, successivamente adottate dal Consiglio.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali è oggi stabilmente inserito in questo processo. Nell'ambito del Semestre, la Commissione monitora l'attuazione dei suoi principi e i progressi verso gli obiettivi europei del 2030 attraverso, in particolare, il quadro di valutazione della situazione sociale (*Social Scoreboard*) e il quadro di convergenza sociale (*Social Convergence Framework*), volto a individuare i rischi per una convergenza sociale verso l'alto (*upward social convergence*) tra gli Stati membri. L'analisi che accompagna la Strategia dell'Unione europea contro la povertà rileva, inoltre, che negli ultimi due cicli del Semestre più di un terzo degli Stati membri ha ricevuto ogni anno almeno una raccomandazione specifica relativa alla povertà[8].

Questo collegamento è stato ulteriormente rafforzato dalla riforma della *governance* economica europea del 2024. Il Reg. UE 2024/1263 ha introdotto i piani strutturali nazionali di bilancio di medio termine, nei quali ciascuno Stato membro definisce il proprio percorso di bilancio insieme alle riforme e agli investimenti prioritari[9]. Tra le priorità comuni dell'Unione che tali piani devono considerare rientra il rafforzamento della resilienza sociale ed economica, compresa l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. In questo modo si consolida il raccordo tra sostenibilità delle finanze pubbliche, riforme, investimenti e obiettivi sociali[10].

La nuova Strategia dell'Unione europea contro la povertà si inserisce esplicitamente in questo sistema e ne rafforza anche la dimensione conoscitiva. La Commissione intende, infatti, sviluppare nuovi indicatori sulle diverse dimensioni della povertà e sull'accessibilità economica dei beni e dei servizi, con l'obiettivo di raggiungere un accordo a livello europeo entro il 2028. Tali indicatori si aggiungeranno agli strumenti già utilizzati, dal citato *Social Scoreboard* al *Social Protection Performance Monitor*, ampliando la base informativa sulla quale vengono valutate le politiche sociali.

Gli effetti di questi meccanismi non si esauriscono al livello statale. Le raccomandazioni specifiche per Paese sono rivolte agli Stati membri, ma gli obiettivi europei orientano progressivamente riforme, programmi, criteri di finanziamento e sistemi di monitoraggio nazionali e regionali; una parte rilevante delle politiche che ne derivano deve poi essere attuata dalle amministrazioni territoriali.

Dalla governance europea all'attuazione territoriale

La nuova Strategia rende esplicita questa dimensione multilivello. La Commissione invita gli Stati membri a dotarsi di quadri strategici contro la povertà a livello nazionale, regionale o locale, a seconda dei casi, e riconosce il ruolo delle autorità territoriali nella loro attuazione. A questo scopo ha predisposto un importante documento metodologico, intitolato "Principi per politiche efficaci di lotta alla povertà. Sostegno alle autorità nazionali, regionali e locali nella lotta contro la povertà" (di seguito "Principi")[11], concepito come strumento strutturato di autovalutazione e programmazione utilizzabile nell'intero ciclo delle politiche: dalla diagnosi dei bisogni alla definizione delle strategie, dalla progettazione di riforme e investimenti alla verifica dei risultati.

Il collegamento diventa ancora più evidente sul versante

8 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 770, cit., prf. 5.1.3, sul ruolo del Semestre europeo nell'attuazione della Strategia. Per l'Italia, la Raccomandazione del Consiglio adottata nell'ambito del Semestre europeo 2026 dedica il punto 6 alle principali dimensioni del Pilastro europeo dei diritti sociali, formulando al Governo italiano indicazioni in materia di qualità del lavoro e salari, partecipazione al mercato del lavoro e servizi di assistenza, competenze e istruzione, accesso all'assistenza sanitaria, protezione sociale e servizi sociali. Con specifico riguardo alla povertà e all'esclusione sociale, il Consiglio raccomanda all'Italia di "continuare a migliorare la copertura e l'adeguatezza della protezione sociale e l'accesso ai servizi sociali per le persone in situazioni di vulnerabilità, specialmente i minori". Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio, del 10 luglio 2026, sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, in *G.U.U.E.*, C, C/2026/3925, 1° settembre 2026, punto 6; cfr. anche il considerando 41.

9 Il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB) sostituisce il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma, definisce la programmazione economica e di bilancio per un orizzonte di quattro o cinque anni, a seconda della durata ordinaria delle legislature nazionali.

10 Il vigente PSB 2025-2029 dell'Italia è stato Deliberato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2024 e successivamente approvato dal Consiglio dell'Unione europea con raccomandazione del 21 gennaio 2025 (GU UE C, C/2025/651, 10.2.2025). Il Piano italiano richiama espressamente, tra le priorità strategiche della programmazione nazionale, "la resilienza sociale ed economica e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali", inclusi gli obiettivi in materia di natalità, occupazione, competenze e riduzione della povertà. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Piano strutturale di bilancio di medio termine – Italia 2025-2029, prf. I.2, p. 6, e prf. III.3.1, p. 129.

11 Cfr. Commissione europea, *Principles for effective anti-poverty policies. Supporting national, regional and local authorities in their fight against poverty*, doc. SWD(2026) 771 del 6 maggio 2026.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

finanziario. Nella proposta relativa al quadro finanziario pluriennale 2028-2034, attualmente in fase avanzata di negoziato, la Commissione prevede un rapporto più stretto tra le indicazioni emerse dal Semestre europeo e l'orientamento delle risorse verso i settori nei quali sono individuati maggiori bisogni sociali e occupazionali. Nello stesso impianto, la proposta prevede che una quota minima delle risorse dei futuri Piani di partenariato nazionali e regionali sia destinata agli obiettivi sociali dell'Unione, compresi il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e l'attuazione della Garanzia europea per l'infanzia.

Per gli Enti locali, quindi, la questione è duplice: conoscere i nuovi indirizzi europei e comprendere come saranno tradotti nella programmazione nazionale e regionale, nei criteri di finanziamento e nei sistemi di valutazione dei risultati; e, soprattutto, quali effetti potranno produrre sull'organizzazione concreta dei servizi e degli interventi territoriali.

Il pacchetto sociale del 6 maggio 2026

Con il pacchetto del 6 maggio 2026 si apre una nuova fase del percorso di attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Le iniziative presentate dalla Commissione interessano soprattutto il terzo capitolo, dedicato alla protezione sociale e all'inclusione, nel quale rientrano, tra gli altri, il sostegno ai minori, l'inclusione delle persone con disabilità, il reddito minimo, l'assistenza a lungo termine, l'alloggio e l'assistenza per le persone senza dimora e l'accesso ai servizi essenziali.

Le quattro componenti del pacchetto

Al centro del pacchetto si colloca la prima Strategia dell'Unione europea contro la povertà[12], che definisce un quadro unitario per prevenire e contrastare la povertà lungo tutto l'arco della vita. La Commissione conferma l'obiettivo, già fissato dal Piano d'azione sul Pilastro, di ridurre entro il 2030 di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, di cui almeno 5 milioni di minori, e vi affianca l'ambizione di contribuire all'eliminazione della povertà nell'Unione entro il 2050[13]. La Strategia si inserisce nel solco di impostazioni ormai consolidate nella politica sociale europea: conferma la natura multidimensionale della povertà e rilancia l'approccio dell'inclusione attiva, fondato sull'integrazione tra accesso a lavori di qualità, adeguato sostegno al reddito e accesso effettivo a beni e servizi essenziali[14].

Nella stessa cornice si colloca il rafforzamento della Garanzia europea per l'infanzia, istituita nel 2021[15]. Il collegamento con il Pilastro è diretto: il principio 11 riconosce ai minori il diritto a servizi di educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità e alla protezione dalla povertà. Il nuovo intervento rafforza l'attenzione sull'integrazione dei servizi, sull'accompagnamento dei minori più vulnerabili, sulla salute mentale, sulla sicurezza digitale, sulle attività sportive e culturali e sulla continuità del sostegno nella transizione verso l'età adulta.

La recente raccomandazione del Consiglio sulla lotta contro l'esclusione abitativa, compresa la mancanza di fissa dimora [16] contribuisce, invece, all'attuazione del principio 19 del Pilastro. Il Consiglio adotta una concezione ampia dell'esclusione abitativa, che non si limita alla condizione delle persone senza fissa dimora, ma comprende anche il

12 Cfr. Commissione europea, doc. COM(2026) 538, cit.

13 Cfr. Commissione europea, doc. COM(2026) 538, cit., 2. Per gli obiettivi del Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali da conseguire entro il 2030, cfr. Commissione europea, doc. COM(2021) 102, cit., allegato 2 - Quadro di valutazione della situazione sociale riveduto. Nell'ambito della dimensione "Protezione sociale e inclusione", il quadro individua tra gli indicatori principali: il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE); il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale dei minori; l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà, pensioni escluse; il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità; l'onerosità eccessiva dei costi abitativi; la quota di bambini di età inferiore a tre anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia; le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dagli interessati. Pur non essendo tutti immediatamente disponibili su scala comunale, tali indicatori possono costituire per gli Enti locali una griglia di riferimento per costruire sistemi territoriali di monitoraggio sociale coerenti con il quadro europeo.

14 La lettura multidimensionale della povertà e l'approccio dell'inclusione attiva hanno una lunga traiettoria nella politica sociale europea. La Commissione ricorda che già i programmi comunitari contro la povertà degli anni Settanta e Ottanta avevano progressivamente ampliato l'attenzione oltre la sola insufficienza di reddito; dalla fine degli anni Ottanta il concetto di esclusione sociale entra stabilmente nel lessico europeo e, con la Strategia Europa 2020, la natura multidimensionale della povertà viene incorporata anche nel relativo sistema di misurazione, attraverso l'indicatore AROPE. Per l'inclusione attiva, il riferimento fondamentale è la *Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, pubblicata in *G.U.U.E.*, L 307 del 18 novembre 2008, che individua tre componenti tra loro integrate: adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità. Tale impostazione è stata successivamente ripresa dal *Social Investment Package* del 20 febbraio 2013 [doc. COM(2013) 83] e costituisce uno dei fondamenti della *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, in *G.U.U.E.*, C 41 del 3 marzo 2023. Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 770, cit., prf. 1 e 2.1.

15 Cfr. Commissione europea, *Interrompere il circolo vizioso della povertà infantile - Rafforzare la garanzia europea per l'infanzia*, doc. COM(2026) 539 del 6 maggio 2026. La Garanzia europea per l'infanzia è stata istituita con la *Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio del 14 giugno 2021*, in *G.U.U.E.*, L 223 del 22 giugno 2021. La sua genesi risale, tuttavia, agli anni precedenti: il Parlamento europeo ne aveva sollecitato l'introduzione già nel 2015 e, nel 2017, aveva promosso un'azione preparatoria volta a verificarne fattibilità e modalità di attuazione. Su attuazione e progressi conseguiti nei primi anni, cfr. Commissione europea, *Progress made in the implementation of the Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee*, doc. SWD(2026) 772 del 6 maggio 2026.

16 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sulla lotta contro l'esclusione abitativa, compresa la mancanza di fissa dimora*, adottata il 19 ottobre 2026, doc. 14355/26.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

rischio di sfratto, l'insicurezza abitativa, gli alloggi inadeguati o insicuri e il sovraffollamento. La raccomandazione orienta l'azione degli Stati membri verso la prevenzione e l'accesso a soluzioni abitative adeguate e sicure, attraverso politiche integrate, incentrate sulla persona e sviluppate anche con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali[17].

A queste iniziative si affianca la comunicazione che, a metà del periodo di attuazione, rafforza la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030[18]. Essa mantiene una propria autonomia rispetto alla Strategia dell'Unione europea contro la povertà, collocandosi nel più ampio quadro dell'Unione dell'uguaglianza[19], e concorre direttamente all'attuazione del principio 17 del Pilastro. La Commissione concentra l'attenzione sull'accessibilità, sulla vita indipendente, sulla partecipazione economica e sociale, sulla mobilità e sugli effetti della trasformazione digitale e dell'intelligenza artificiale.

Dai diritti sociali alla loro attuazione nei territori

Ciò che accomuna questi quattro atti è una stessa evoluzione delle politiche sociali europee: dal riconoscimento dei diritti alla costruzione delle condizioni che ne rendano possibile l'effettivo esercizio.

È in quest'ultimo ambito che il pacchetto assume particolare rilievo per gli Enti locali. Il Pilastro formula principi a livello europeo, ma molti dei fattori che ne determinano l'effettività si collocano nei territori. Il diritto all'alloggio resta incompleto se mancano strumenti di prevenzione degli sfratti; il diritto dei minori ai servizi essenziali perde efficacia se scuola, servizi sociali, sanità e politiche abitative operano separatamente; l'inclusione delle persone con disabilità dipende anche dall'accessibilità degli edifici pubblici, dei trasporti, dei servizi digitali e delle procedure amministrative.

Il filo conduttore del pacchetto è, quindi, meno settoriale di quel che appare. Povertà, infanzia, abitare e disabilità sono affrontati come aspetti interdipendenti di una stessa questione: rendere effettivi nei territori i diritti sociali riconosciuti a livello europeo. Da questa prospettiva emerge il passaggio successivo dell'analisi: il cambiamento di paradigma proposto dalla Commissione e le conseguenze per funzioni, organizzazione e programmazione degli Enti locali.

Il cambio di paradigma: dalla prestazione alla prevenzione

Il tratto comune delle iniziative del pacchetto sociale non consiste nell'introduzione di concetti del tutto nuovi, ma nel modo in cui impostazioni già maturate nella politica sociale europea vengono ricomposte e rafforzate in una logica più preventiva, integrata e centrata sulla persona.

Dalla categoria alla persona

Un primo elemento, già consolidato nella politica sociale europea ma ulteriormente sviluppato nei documenti del pacchetto, è la lettura multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale. Nei documenti della Commissione la vulnerabilità non coincide con la sola insufficienza di reddito, né con l'appartenenza a una categoria amministrativamente definita. Può derivare dall'interazione tra basso reddito, debole partecipazione al mercato del lavoro, difficoltà di accesso a servizi di qualità, condizioni di salute, discriminazione, precarietà abitativa, povertà energetica, esclusione digitale o carenza di mobilità. La Strategia adotta, per questa ragione, una prospettiva centrata sulla persona e sull'intero arco della vita, adottando un approccio intersezionale che riconosce come individui e famiglie possono essere esposti contemporaneamente a svantaggi diversi e tra loro interdipendenti[20].

La multidimensionalità ha anche una precisa componente territoriale. Le medie nazionali o regionali possono nascondere concentrazioni molto diverse della povertà tra città, aree rurali, piccoli Comuni e singoli quartieri. Il documento analitico che accompagna la Strategia osserva che i dati a livello regionale possono occultare variazioni locali rilevanti e richiama la necessità di informazioni più granulari per costruire politiche realmente fondate sui luoghi e sui bisogni[21].

17 La raccomandazione del Consiglio si inserisce nel più ampio rafforzamento dell'iniziativa europea in materia abitativa e, in particolare, nel *Piano europeo per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili*, doc. COM(2025) 1025 del 16 dicembre 2025. La *Comunicazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, doc. COM(2026) 650, richiama, infatti, l'aumento dei costi dell'abitazione rispetto ai redditi e le sue conseguenze sulla mobilità, sulla formazione delle famiglie e sulla coesione sociale e territoriale, invitando inoltre gli Stati membri a integrare la dimensione abitativa nelle politiche sociali, occupazionali, sanitarie e di sviluppo urbano, rurale e regionale.

18 Cfr. Commissione europea, *Rafforzare la strategia per i diritti delle persone con disabilità fino al 2030*, doc. COM(2026) 541 del 6 maggio 2026.

19 L'Unione dell'uguaglianza costituisce il quadro politico attraverso il quale la Commissione europea ha progressivamente riunito, a partire dal 2020, una serie di strategie e piani d'azione dedicati alla parità e al contrasto delle discriminazioni. Ne fanno parte, tra gli altri, la strategia per la parità di genere, il quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, le iniziative dell'UE contro il razzismo, la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+, la strategia per la lotta all'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica 2021-2030 e la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, doc. COM(2021) 101 del 3 marzo 2021. Tra il 2025 e il 2026 sono state rinnovate, in particolare, la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030 (doc. COM(2025) 725 dell'8 ottobre 2025), la strategia dell'UE contro il razzismo 2026-2030, adottata il 20 gennaio 2026, e la strategia per la parità di genere 2026-2030 (doc. COM(2026) 113 del 5 marzo 2026). Tali aggiornamenti confermano l'Unione dell'uguaglianza come una delle cornici trasversali della politica sociale e antidiscriminatoria dell'Unione.

20 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 771, cit., che fonda i Principi su tre approcci interconnessi: condizioni abilitanti e *governance*; inclusione attiva; prospettiva centrata sulla persona e sul ciclo di vita, attenta agli svantaggi multipli e intersecati.

21 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 770, cit., prf. 2.2.2, sulla dimensione territoriale della povertà e sulla necessità di

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Dall'emergenza alla prevenzione

Da questa lettura deriva il secondo elemento del nuovo approccio: la priorità assegnata alla prevenzione. L'obiettivo è intervenire non solo quando la condizione di bisogno si è già consolidata, ma agire sui fattori a monte che possono produrla o aggravarla. I citati "Principi per politiche efficaci contro la povertà" chiedono espressamente di passare da interventi isolati a sistemi coerenti capaci di prevenire la povertà, sostenere le persone nell'uscita dalla condizione di vulnerabilità e ridurre il rischio di ricadervi[22].

La prevenzione assume forme diverse a seconda dei settori. Nelle politiche abitative significa, a esempio, intervenire prima della perdita dell'alloggio attraverso sistemi di allerta precoce, mediazione sugli arretrati, consulenza sul debito, assistenza giuridica e sostegni finanziari temporanei; la Commissione osserva che gli interventi preventivi sono generalmente più efficaci e meno costosi rispetto alle risposte rivolte alle persone già senza dimora[23]. Nelle politiche per l'infanzia significa investire precocemente nei servizi educativi, sanitari e sociali, riducendo il rischio che lo svantaggio si trasmetta lungo il corso della vita; la valutazione della Garanzia europea per l'infanzia sottolinea che gli investimenti nei servizi per i minori possono produrre ritorni economici e sociali significativi nel medio e lungo periodo[24]. Nelle politiche per la disabilità significa promuovere la vita indipendente, l'inclusione nella comunità e l'accessibilità, intervenendo sulle barriere ambientali, organizzative e sociali che ostacolano la piena partecipazione delle persone con disabilità[25].

Dalla prestazione al diritto effettivo

Il terzo elemento riguarda il passaggio dal diritto formalmente riconosciuto al diritto effettivamente esercitabile. Su questo punto i documenti europei sono particolarmente espliciti. I citati "Principi" invitano le amministrazioni a valutare non soltanto l'esistenza formale di prestazioni e servizi, ma il loro accesso reale, il trattamento riservato agli utenti e i risultati effettivamente prodotti. Informazioni poco comprensibili, procedure complesse, oneri documentali, difficoltà di accesso fisico o digitale ai servizi e altri ostacoli amministrativi possono impedire alle persone di esercitare diritti e fruire di prestazioni cui avrebbero titolo.

In questo contesto assume rilievo il fenomeno del mancato ricorso alle prestazioni (*non-take-up*). La Commissione lo riconduce anche alla presenza di ostacoli nell'accesso ai sistemi di protezione sociale. Per contrastarlo richiama la semplificazione delle procedure, la riduzione degli oneri documentali, le attività di *outreach*, ossia di contatto proattivo con le persone più difficili da raggiungere, l'orientamento e l'assistenza pratica, nonché il mantenimento di canali non digitali accanto a quelli digitali[26].

Per gli Enti locali, il punto di caduta è rilevante. Disponibilità del servizio, accessibilità fisica e digitale, sostenibilità economica, qualità, continuità e capacità di raggiungere i destinatari diventano componenti della stessa politica. Di conseguenza, la valutazione dell'azione amministrativa non può fermarsi al numero delle prestazioni erogate o delle domande accolte, ma deve interrogarsi anche sulle persone che il sistema non riesce a raggiungere, sulle barriere che ne ostacolano l'accesso e sui risultati prodotti lungo i percorsi di vita.

Questo cambio di paradigma può essere sintetizzato in tre passaggi tra loro collegati: dalla categoria alla persona, dall'emergenza alla prevenzione, dalla prestazione formalmente disponibile al diritto effettivamente accessibile. È su questi tre assi che le iniziative europee incontrano più direttamente le funzioni e l'organizzazione degli Enti locali.

Dove il pacchetto incontra le competenze locali

La Strategia europea riconosce esplicitamente il ruolo delle autorità regionali e locali nella lotta alla povertà. Nell'ordinamento italiano questo indirizzo incontra un sistema nel quale Comuni e Ambiti Territoriali Sociali svolgono già funzioni rilevanti nell'accesso ai servizi, nella valutazione dei bisogni, nella presa in carico e nel raccordo tra soggetti pubblici e sociali.

La novità riguarda soprattutto l'approccio. La povertà non viene ricondotta al solo intervento del servizio sociale, ma richiede di collegare sostegno al reddito, lavoro, salute, casa, energia, mobilità e accesso digitale. I "Principi per politiche efficaci contro la povertà" offrono, in questo senso, una griglia utilizzabile anche a livello locale: analisi dei bisogni, obiettivi misurabili, coordinamento tra settori e livelli di governo, partecipazione, capacità amministrativa, finanziamento, monitoraggio e valutazione dei risultati[27]. Non si tratta necessariamente di istituire nuovi strumenti di pianificazione, ma, piuttosto, di verificare se politiche,

dati più granulari per individuare differenze che le statistiche regionali possono non rilevare e sostenere politiche *place-based*.

22 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 771, cit., parte introduttiva.

23 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 770, cit., prf. 4.2.2.8.1, dedicato all'esclusione abitativa e alla condizione di senza dimora.

24 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 772, cit., 8. Il documento richiama, tra l'altro, stime secondo le quali ogni euro investito in programmi sanitari per i minori può generare un ritorno di circa tre euro, mentre per gli interventi educativi il ritorno può arrivare a quasi sette euro.

25 Cfr. Commissione europea, doc. COM(2026) 541, cit., in particolare prf. 1 e 3. La Commissione muove dalla concezione della disabilità come risultato dell'interazione tra menomazioni e barriere comportamentali o ambientali e pone tra gli obiettivi della Strategia l'eliminazione delle barriere alla vita indipendente e alla piena partecipazione sociale ed economica.

26 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 771, cit., Dimensione 2, sull'accesso effettivo ai diritti sociali e sul contrasto al *non-take-up*, e Commissione europea, doc. SWD(2026) 770, cit., sull'incidenza, nell'accesso alle prestazioni, di fattori quali complessità amministrativa, carenza di informazioni, esclusione digitale, disparità territoriali e stigma.

27 Cfr. Commissione europea, doc. SWD(2026) 771, cit., in particolare Dimensione 1.