

## **Le misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il Reddito di cittadinanza.**

*Back to the future or to the past? \**

(ALESSANDRA SARTORI)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo precedente il Reddito di cittadinanza. – 3. Il Reddito di cittadinanza e la sua discussa implementazione. – 3.1 Il dibattito radicamento costituzionale. – 3.2 I requisiti di accesso e la quantificazione del beneficio economico. – 3.3. Gli obblighi dei beneficiari: in particolare, il Patto per il lavoro e il Patto per l’inclusione. – 3.4 Il bastone: il severo apparato sanzionatorio. – 3.5 La carota: gli incentivi per il reinserimento lavorativo. – 3.6 Una valutazione d’insieme: un quadro in chiaroscuro. – 4. Dal Reddito di cittadinanza ai nuovi strumenti di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale e lavorativa. – 4.1 L’Assegno di inclusione: requisiti di accesso e importo. – 4.2 Gli obblighi dei beneficiari: la triade dei patti per l’attivazione e l’inclusione sociale e lavorativa. – 4.3 L’inasprimento della condizionalità: l’apparato sanzionatorio. – 4.4 Un sistema di incentivi all’occupazione rafforzato. – 4.5 L’altra metà del cielo: il Supporto alla formazione e al lavoro. – 5. Una valutazione critica dei nuovi strumenti: più ombre che luci.

### *1. Premessa.*

Il contributo analizza criticamente i nuovi istituti volti all’inclusione sociale e lavorativa, introdotti dal cd. “decreto lavoro” (d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. in l. 3 luglio 2023, n. 85)<sup>1</sup>: l’Assegno di inclusione (di seguito: ADI) e il Supporto per la formazione e il lavoro (di seguito: SFL). La valutazione di queste misure sarà condotta al lume della normativa e dell’esperienza applicativa del Reddito di cittadinanza (di seguito: RDC), che esse intendono sostituire, rimediando alle numerose criticità evidenziate dalla dottrina e dagli studi empirici nella fase di implementazione.

In particolare, si rifletterà se la disciplina di ADI e SFL, che peraltro non è ancora compiutamente entrata a regime, sia in grado di contrastare efficacemente i comportamenti opportunistici, se non apertamente fraudolenti dei beneficiari, denunciati anche dalla cronaca negli scorsi anni, favorendo al contempo il reinserimento sociale e lavorativo delle fasce più deboli della popolazione; tutto ciò senza abdicare alla funzione di contrasto alla povertà, cui il RDC aveva adempiuto tutto sommato in maniera soddisfacente.

### *2. Il quadro normativo precedente il reddito di cittadinanza.*

---

\* Il saggio rielabora la relazione tenuta dall’autrice presso la Scuola Superiore della Magistratura a Castel Capuano, Napoli, il 28 giugno 2023, nell’ambito corso di formazione su «Le controversie in materia pensionistica e previdenziale».

<sup>1</sup> Su questo “atto primo” del Governo “Meloni” in materia di lavoro e previdenza sono già comparsi due commentari sistematici, uno pre e l’altro post-conversione: v., rispettivamente, E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 cd. “decreto lavoro”*, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-Book series n. 99, 2023, ed E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-Book series n. 100, 2023.

Per contestualizzare in modo adeguato le novità normative *de quibus*, sembra opportuno tracciare rapidamente la lunga e tortuosa via che ha portato il nostro ordinamento a dotarsi del RDC, ovvero di una misura universale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

In effetti, l'Italia risalta nel panorama comparato per la prolungata assenza di uno strumento di questo tipo. Le cause vanno ricondotte principalmente alle caratteristiche socio-economiche e istituzionali del nostro Paese: qui, come in altri Stati mediterranei, la famiglia costituiva il principale ammortizzatore sociale, cosicché i compiti residuali di assistenza ai bisognosi erano affidati alla carità privata (in particolare, enti ecclesiastici) e pubblica (gli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza - IPAB)<sup>2</sup>. Pertanto, anche dopo il varo della Carta costituzionale e fino agli anni '90, il nostro Paese ha conosciuto soltanto misure frammentarie, categoriali e disomogenee sul territorio, riservando veri e propri diritti soggettivi soltanto a disabili gravi e pensionati in situazioni di povertà<sup>3</sup>.

Un punto di svolta è rappresentato dalla Commissione Onofri, che nel 1997 viene incaricata dal Governo "Prodi" di esaminare il sistema di *welfare* e suggerire le opportune riforme. Il corposo rapporto che ne è scaturito denuncia, in particolare, le patologie del sistema di ammortizzatori sociali e propone un modello a tre livelli<sup>4</sup>. I primi due pilastri avrebbero dovuto essere costituiti, rispettivamente, dalla cassa integrazione guadagni e dall'indennità di disoccupazione debitamente riformate e razionalizzate. Il terzo, invece, sarebbe stato imperniato sull'introduzione di un minimo vitale, *means tested* e mirante al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti abili al lavoro, ma versanti in situazione di povertà, ovvero una forma di reddito minimo garantito<sup>5</sup>.

Sulla scorta di queste proposte, con la delega contenuta nella l. n. 449/1997 si avvia una serie di iniziative nazionali e regionali, di carattere sperimentale o stabile, volte al contrasto della povertà<sup>6</sup>. La prima di queste misure è rappresentata dal reddito minimo di inserimento (d.lgs. n. 237/1998), che, tuttavia, naufraga in pochi anni principalmente a cagione delle carenze gestionali dei Comuni. Una sorte migliore non assiste il Reddito di ultima istanza (art. 3, co. 101, l. n. 350/2003), dichiarato addirittura incostituzionale<sup>7</sup>. Seguiranno ulteriori strumenti, tra l'altro non tutti finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo: la *Social Card* (art. 81, co. 32-38, d.l. n. 112/2008), la Carta acquisti (art. 60,

---

<sup>2</sup> Per la tormentata evoluzione del nostro sistema di assistenza sociale v. M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, p. 354 ss., ove anche ampi riferimenti bibliografici.

<sup>3</sup> M. D'ONGHIA, *op. ult. cit.*, p. 368.

<sup>4</sup> Cfr. la relazione finale della *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28 febbraio 1997, p. 18.

<sup>5</sup> Relazione finale della *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, cit., p. 19.

<sup>6</sup> Per la ricostruzione di questo accidentato percorso v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 189 ss.; M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, p. 106 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 147 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, Agg. IX, Torino, 2022, p. 284 ss.

<sup>7</sup> Perché il meccanismo di finanziamento risultava lesivo delle competenze regionali, sancite negli artt. 117 e 119, Cost.: v. C. Cost. 16 dicembre 2004, n. 423.

d.l. n. 5/2012), il Sostegno all'inclusione attiva – SIA (art. 1, co. 216, l. n. 147/2013), nonché, da ultimo, il Reddito di inclusione (di seguito: REI) (d.lgs. n. 147/2017).

Occorre spendere qualche parola in più sul REI introdotto dal Governo “Renzi”<sup>8</sup>, perché rappresenta il primo strumento di contrasto alla povertà di carattere universale che compare nel nostro ordinamento. Per la verità, era stato riservato in prima battuta ai nuclei più poveri in cui fossero presenti donne in stato di gravidanza accertata, figli minori, disabili gravi o disoccupati *over 55*. Successivamente, però, viene generalizzato a tutti i nuclei in stato di bisogno, misurato con la prova dei mezzi, e in questo modo acquisisce quel carattere di universalità con cui l'Italia si allinea alla maggior parte dei Paesi europei e alle indicazioni dell'UE<sup>9</sup>. Si trattava, tuttavia, di universalismo selettivo: per un verso, era assoggettato alla prova dei mezzi; per l'altro, era condizionato alla partecipazione attiva del beneficiario alle misure contemplate dal progetto personalizzato stilato con i servizi sociali in esito a una valutazione multidimensionale. I beneficiari *job ready*, peraltro, venivano indirizzati ai centri per l'impiego (di seguito: CPI) per la sottoscrizione del patto di servizio.

La principale criticità del REI era la scarsa generosità del *benefit*, pesantemente condizionato dai severi vincoli di bilancio imposti dalla disciplina del Patto di stabilità e crescita di matrice europea: il *means test*, stigmatizzato in dottrina come «una difficile corsa ad ostacoli»<sup>10</sup>, era troppo rigoroso, gli importi esigui (l'erogazione massima non superava i 534 euro) e la durata non poteva eccedere i 30 mesi (18 mesi, con la possibilità di un solo rinnovo di 12, ma dopo un intervallo di 6). Per vero, nello stesso d.lgs. n. 147 erano programmati un incremento progressivo dell'importo e un'estensione della durata, con le risorse individuate dal Piano nazionale di lotta alla povertà.

### 3. Il Reddito di cittadinanza e la sua discussa implementazione.

Il RDC, introdotto dal primo Governo “Conte” con il d.l. n. 4/2019, costituisce sicuramente «il tentativo più ambizioso del legislatore nazionale per contrastare il

---

<sup>8</sup> Sul REI v., fra i tanti, A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *q. Riv.*, 2017, p. 419 ss.; S. BUOSO, *Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti di intervento*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 597 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, p. 491 ss.; F. RAVELLI, *Il nuovo reddito di inclusione*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto Treccani*, Roma, 2019, p. 353 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., pp. 285-286.

<sup>9</sup> Nelle fonti europee, l'approccio categoriale della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, che faceva riferimento alle sole persone escluse dal mercato del lavoro senza colpa (art. 10), viene superato con l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che al terzo comma sancisce il «il diritto all'assistenza sociale», onde «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». Sulla base di queste sollecitazioni, nel corso degli anni l'Unione ha sviluppato un notevole attivismo in materia, peraltro esclusivamente sul piano del *soft law*. V. *amplius* G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 225 ss.; P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, *ibidem*, p. 593 ss.; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *q. Riv.*, 2014, p. 149 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., p. 72 ss.; A. SARTORI, *op. ult. cit.*, p. 287 ss.

<sup>10</sup> Così A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., p. 450.

fenomeno della povertà»<sup>11</sup>, benché si ponga in continuità con l'universalismo selettivo del REI<sup>12</sup>. Non deve trarre in inganno la denominazione dell'istituto, che allude al reddito di base incondizionato, teorizzato per la prima volta in tempi risalenti da Thomas Paine<sup>13</sup>. In effetti, il d.l. n. 4/2019 gioca sull'equivoco nominalistico per solleticare l'elettorato dei Cinque Stelle, che avevano imperniato la loro campagna elettorale su uno strumento di questo tipo. In realtà, il RDC non è un reddito di base incondizionato, probabilmente incompatibile con il principio lavoristico sancito dalla Costituzione<sup>14</sup>, bensì un reddito minimo garantito, vincolato alla prova dei mezzi e all'attivazione dei beneficiari.

---

<sup>11</sup> Così R. CASILLO, F. RAVELLI, A. SARTORI, *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 311.

<sup>12</sup> Questo emblematico istituto ha catalizzato sin da subito l'attenzione della dottrina, cosicché ben presto si è sedimentata una ponderosa mole di scritti, che ne offrono una valutazione ora *tranchant* nel bene o nel male, ora più chiaroscurale. Nell'impossibilità di darne qui integralmente conto, si segnalano, anzitutto, i contributi monografici di M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva ed inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, Adapt University Press, e-Book Series n. 79, 2019; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*, Torino, 2019; S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020; M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, 2021, 21 ss.; S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, Adapt University Press, e-Book Series n. 98, 2023, spec. p. 82 ss. Per le trattazioni monografiche sul tema precedenti al varo del RDC v. almeno F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano, 2004; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; M. FERRARESI, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit. Tra gli altri contributi di più ampio respiro si segnalano, *inter alios*, A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, p. 457 ss.; R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *q. Riv.*, 2019, p. 557 ss.; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Milano, 2019, p. 153 ss.; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 1 ss.; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove, ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, 27 ss.; P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *q. Riv.*, 2020, p. 273 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit.; M. VINCIERI, *Reddito di cittadinanza e lavoro povero*, in *q. Riv.*, 2022, p. 29 ss. V., infine, la sezione tematica di *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 311, a cura di R. CASILLO, F. RAVELLI, A. SARTORI, dal titolo *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*.

<sup>13</sup> T. PAINE, *The Agrarian Justice*, 1797, ove si proponeva una tassazione della proprietà agraria con successiva ripartizione dei proventi a tutti i cittadini adulti, in un'ottica di giustizia distributiva. Successivamente, l'idea del reddito di base incondizionato ha ricevuto la sua più matura formulazione nelle teorizzazioni di P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006; ID., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017. Sull'evoluzione del pensiero riguardo al reddito di base v. G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017, p. 29 ss.

<sup>14</sup> In questo senso v. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi. Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro – Pisa, 7-9 giugno 2012*, Milano, 2013, spec. p. 330 ss.; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015, p. 458, nt. 13; M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in ID. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 18-19; M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, in *Jus-online*, 2021, 4, p. 182, nt. 105. Secondo altri autori, una misura di questo tipo sarebbe, invece, *praeter constitutionem*, risolvendosi in un livello ulteriore di tutela, non necessitato, ma nemmeno vietato: v., per es., C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessitato*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, p. 741; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 25.

Vi è, dunque, continuità con il REI, anche se il RDC è indubbiamente più generoso. Al pari del REI, è definito espressamente «livello essenziale delle prestazioni» ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. (art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019). Il RDC è una misura complessa, che si pone due ambiziosi obiettivi: per un verso, esso mira al reinserimento sociale e lavorativo del beneficiario, tanto da essere definito *in primis* «misura fondamentale di politica attiva»; per altro verso, e secondariamente, è volto al «contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019)<sup>15</sup>. I dati statistici dimostrano che il secondo obiettivo è stato in larga misura conseguito, mentre il primo è rimasto ampiamente inevaso<sup>16</sup>. Sotto questo profilo, una parte della dottrina ha stigmatizzato il sovraccarico funzionale della misura, che ha impedito di perseguire efficacemente il reinserimento occupazionale dei beneficiari<sup>17</sup>.

### 3.1 *Il dibattito radicamento costituzionale.*

Prima di affrontare gli snodi essenziali della disciplina, occorre soffermarsi un poco sul problematico inquadramento costituzionale del RDC. Infatti, l'art. 38, Cost., che è norma costituzionale di riferimento per la previdenza e l'assistenza sociale, non contempla gli abili al lavoro sprovvisti di mezzi tra i destinatari di misure di supporto, ma soltanto i disabili. La dottrina si è, dunque, impegnata in tentativi di correzione in via interpretativa, leggendo l'art. 38 in sinergia con i primi articoli della Costituzione.

Anzitutto, si è percorsa la via, invero piuttosto accidentata, del superamento della «tirannica congiunzione copulativa» dell'art. 38, co. 1, Cost., leggendola come una disgiuntiva, in forza di un'esegesi sistematica imperniata sui principi personalista, lavorista, solidarista e di eguaglianza sanciti nei primi 4 articoli della legge fondamentale<sup>18</sup>. Altra dottrina, sempre ragionando sul primo comma dell'art. 38, ha offerto un'interpretazione evolutiva ed estensiva del concetto di inabilità, includendovi anche quella di carattere «sociale», ovvero relativa alle persone che non siano in grado di reperire un'occupazione per motivi oggettivi inerenti alla situazione del mercato del

---

<sup>15</sup> Con una voluta inversione rispetto agli obiettivi del REI, che, invece, poneva in primo piano il sostegno contro la povertà. Sulla scelta di enfatizzare l'anima lavoristica della misura, probabilmente imposta dal partner di coalizione governativa (la Lega), v. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza tra diritto all'assistenza*, cit., p. 473, e L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 208 ss.

<sup>16</sup> Infatti, si è assistito a una regressione della povertà assoluta statisticamente rilevante proprio nel primo anno di introduzione del RDC: dal massimo storico del 7% delle famiglie nel 2018 al 6,4% nel 2019. Purtroppo, negli anni successivi l'impatto della pandemia ha nuovamente fatto impennare il dato: 7,7% nel 2020, solo leggermente sceso al 7,5% nel 2021. Cfr. L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 361, nonché Report Istat del 15 giugno 2022. Invece, gli inserimenti al lavoro dei beneficiari sono rimasti assai limitati anche una volta terminata la pandemia: i dati aggiornati al 31 dicembre 2022 rivelano che soltanto il 46% dei beneficiari attivabili (il 72% del totale) aveva stipulato il patto di servizio, e di questi soltanto il 4,1% risultava, in esito alla profilazione, *ready to work*. Tra coloro che hanno terminato la misura, meno di 1/3 aveva un rapporto di lavoro attivo. Cfr. la nota ANPAL n. 10/2023 sul reddito di cittadinanza.

<sup>17</sup> Cfr., per es., P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, cit., p. 3; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 46; L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 382 ss.

<sup>18</sup> Cfr. C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana*, cit., p. 733 ss.

lavoro (cd. inabili oggettivi)<sup>19</sup>. Altra opinione si è concentrata, invece, sul secondo comma dell'art. 38, Cost., interpretato alla luce degli artt. 1 e 4, co. 2, Cost., e ha valorizzato la locuzione «disoccupazione involontaria», che comprenderebbe, dunque, anche gli inoccupati e i sottoccupati (lavoratori poveri), purché disponibili al lavoro: la laboriosità diventerebbe «il nuovo criterio selettivo di accesso alle tutele di cittadinanza sociale»<sup>20</sup>. Altre interpretazioni abbandonano l'art. 38, Cost., per fondare la costituzionalità del RDC su altre previsioni della legge fondamentale: in particolare, sull'art. 3, co. 2, Cost. e sul progetto di uguaglianza sostanziale ivi racchiuso<sup>21</sup>.

Non è mancato chi, da ultimo, ha ritenuto superfluo ricercare un fondamento costituzionale, poiché l'art. 38, Cost., le cui previsioni costituirebbero soglie minime di protezione, non osterebbe all'introduzione di dispositivi di reddito minimo garantito, che si caratterizzerebbero per una maggior tutela rispetto al livello costituzionale. Il RDC sarebbe, insomma, un istituto *praeter constitutionem*, ma non *contra constitutionem*<sup>22</sup>.

### 3.2 I requisiti di accesso e la quantificazione del beneficio economico

Passando, quindi, alla disciplina dell'istituto, va osservato come il RDC, alla stregua del REI, non costituisca un beneficio per il singolo, bensì sia destinato ai nuclei familiari, anche unipersonali. L'accesso al *benefit* è condizionato alla sussistenza di requisiti soggettivi e oggettivi, che devono permanere per continuare a fruirne.

Quanto ai primi, a colui che propone la domanda sono richieste: la cittadinanza italiana o di un Paese dell'UE, ovvero, per i cittadini extra-UE, il permesso di soggiorno di lungo periodo; la residenza decennale in Italia, continuativa negli ultimi due anni; la probità, che si sostanzia nell'assenza di condanne definitive per determinati reati nei 10 anni precedenti, e di misure cautelari personali; l'assenza di dimissioni nei 12 mesi precedenti, salve quelle per giusta causa<sup>23</sup> [art. 2, co. 1, lett. a) e c-bis), e co. 3, d.l. n. 4/2019].

La dottrina ha subito segnalato come i requisiti relativi al permesso di soggiorno e alla residenza finiscano per penalizzare proprio le categorie più bisognose, come gli extracomunitari e le persone prive di fissa dimora, che difficilmente riescono a maturare

---

<sup>19</sup> V. R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini*, cit., p. 518; P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale tra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, tomo III, Bari, 2021, pp. 2292-2293.

<sup>20</sup> In questo senso P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello*, cit., p. 621; EAD., *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, cit., p. 9.

<sup>21</sup> V. G. AGOLINO, A. D'ALOJA, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 336 ss. Cfr. anche G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 117-118, che utilizza l'art. 3, co. 2, Cost. per fondare una lettura evolutiva dell'art. 38, co. 1, Cost.

<sup>22</sup> In questo senso S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., spec. pp. 22-23 e 80.

<sup>23</sup> La disposizione è volta a prevenire comportamenti opportunistici, e in particolare a evitare che il RDC diventi un sostituto funzionale di un'occupazione poco remunerata. In questo senso L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 205.

periodi continuativi di permanenza sul territorio così lunghi<sup>24</sup>. Tra l'altro, è stato ventilato anche il carattere discriminatorio di queste previsioni, diretto (per il permesso di soggiorno) o indiretto (per la residenza), con conseguente lesione dell'art. 3, Cost.<sup>25</sup> Peraltro, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo, ha respinto le censure prospettate dal giudice *a quo*<sup>26</sup>. Non si tratterebbe, infatti, di una prestazione volta al soddisfacimento di un bisogno primario, la privazione della quale aprirebbe la strada alla declaratoria di illegittimità per irragionevolezza<sup>27</sup>. Il RDC «persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale», di lunga e complessa realizzazione, in relazione ai quali la stabilità della permanenza nel nostro Paese, attestata dal permesso di soggiorno di lungo periodo, apparirebbe ragionevole. E' interessante osservare che poche settimane dopo questa pronuncia la Corte costituzionale ha ribadito la legittimità del medesimo requisito anche per i percettori del REI, sulla base di argomentazioni simili, pur rilevando la più marcata finalizzazione lavoristica del RDC<sup>28</sup>. Il requisito della residenza decennale non è ancora stato vagliato *ex professo* dalle Corti superiori con riferimento al RDC: sono, tuttavia, prevedibili nuovi sviluppi, alla luce di un'ordinanza di rimessione alla Corte

---

<sup>24</sup> Cfr., per es., M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 35; P. BOZZAO, *Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio*, in CNEL, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022*, 2022, p. 254-255; nonché la *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, Ministero del lavoro, ottobre 2021, pp. 5-6.

<sup>25</sup> V., pur con diverse sfumature, F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, p. 1665; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 401/2019, p. 21; M. D'ONGHIA, *op. ult. cit.*, p. 40 ss.; M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 36 ss. Per una trattazione interamente dedicata al tema v. nella dottrina eurounitaria G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi integr. eur.*, 2019, p. 655 ss.

<sup>26</sup> C. Cost. 25 gennaio 2022, n. 19, in *q. Riv.*, 2022, p. 145, ove anche il saggio assai critico di A. GARILLI, S. BOLOGNA, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, p. 75 ss. Altrettanto duro nei confronti di questa pronuncia, che si discosterebbe da altre più condivisibili in nome della *Realpolitik*, S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *q. Riv.*, 2022, p. 229 ss.; nello stesso solco R. NUNIN, *I diritti sociali degli stranieri in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, II, p. 101 ss., che si interroga sul «peso effettivo giocato dalle esigenze di bilancio nella valutazione finale della Consulta» (p. 108).

<sup>27</sup> Secondo l'insegnamento impartito dalla Corte in altre decisioni relative a misure di assistenza sociale: cfr., per es., C. Cost. 16 dicembre 2011, n. 329 (indennità di frequenza per minori invalidi); C. Cost. 15 marzo 2013, n. 40 (indennità di accompagnamento); C. Cost. 11 novembre 2015, n. 230 (pensione di invalidità civile per i sordi e indennità di comunicazione). Sull'evoluzione di questa giurisprudenza v. F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., p. 111 ss.

<sup>28</sup> C. Cost. 17 febbraio 2022, n. 34, sulla quale v., in particolare, le riflessioni di R. NUNIN, *I diritti sociali degli stranieri in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, cit.

costituzionale<sup>29</sup> e di due rinvii alla Corte di giustizia dell'UE<sup>30</sup>, nonché di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione<sup>31</sup>.

Con riferimento ai requisiti di probità, la dottrina ha obiettato che essi priverebbero del necessario supporto economico proprio i soggetti più bisognosi e a rischio di esclusione sociale<sup>32</sup>.

I requisiti oggettivi attengono alla situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare. Più precisamente, è richiesto che l'ISEE sia inferiore a 9.360 euro, il patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro, e il patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, con eventuali incrementi in relazione alla composizione del nucleo<sup>33</sup>. Il reddito familiare deve essere inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza; la soglia sale a 9.360 euro annui se la famiglia risiede in un'abitazione in locazione. Sono, inoltre, previste limitazioni con riferimento a talune tipologie di beni durevoli, come, per es., imbarcazioni da diporto e auto di grossa cilindrata [art. 2, co. 1, lett. b), d.l. n. 4/2019].

La prestazione di carattere economico del RDC è finalizzata ai bisogni essenziali del nucleo in situazione di povertà, e si articola in due componenti: la prima necessaria, a integrazione del reddito, fino alla soglia di accesso; la seconda eventuale, quale contributo al canone di locazione fino al limite massimo di 3.360 euro annui<sup>34</sup>, oppure quale contributo per il pagamento di un mutuo, fino a un massimo di 1.800 euro annui (art. 3, d.l. n. 4/2019). L'importo è variabile in relazione a una scala di equivalenza, che tiene conto del numero e della tipologia dei membri: il coefficiente è pari a 1 per il primo componente, e viene incrementato di 0,4 per ogni ulteriore membro maggiorenne, di 0,2 per ogni ulteriore membro minorenni; il coefficiente non può superare 2,1, ma viene elevato a 2,2 se vi sono disabili gravi o non autosufficienti<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> V. App. Milano, 31 maggio 2022, in *asgi.it*, che rinvia alla Corte costituzionale, chiedendo di valutare la ragionevolezza del requisito della residenza qualificata alla luce dei parametri costituzionali (*in primis* l'art. 3) e del diritto dell'UE.

<sup>30</sup> V. Trib. Napoli 22 marzo 2022, in *asgi.it*, e Trib. Bergamo, 15 novembre 2022, in *Foro it.*, 2023, I, c. 298, che rinviava alla Corte di giustizia la verifica del requisito *de quo* in riferimento al diritto di accesso al lavoro e all'assistenza sociale, garantito ai rifugiati dalla direttiva 2011/95/UE (artt. 26 e 29).

<sup>31</sup> V. la procedura di infrazione 2022/4024 del 15 febbraio 2023, nella quale la Commissione censura il carattere indirettamente discriminatorio del requisito di residenza rafforzata sia con riferimento ai cittadini dell'UE (dir. 2004/38/CE e reg. UE n. 492/2011), sia con riferimento agli stranieri soggiornanti di lungo periodo e ai rifugiati (dir. 2003/109/CE e 2011/95/UE).

<sup>32</sup> V. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 389/2019, p. 29, che sottolinea come in questo modo si configuri una «sanzione» aggiuntiva in capo a queste persone. Ugualmente critico E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, pp. 317-318, secondo il quale si tratterebbe di «una disposizione puramente punitiva, che contraddice la funzione riabilitativa della pena».

<sup>33</sup> La soglia è accresciuta di 2.000 euro per ogni componente successivo al primo, sino ad un massimo di 10.000 euro, incrementati di ulteriori 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; ma questi tetti possono essere elevati di 5.000 euro per ogni componente disabile e di 7.500 per ogni componente disabile grave o non autosufficiente [art.2, lett. b) n. 3].

<sup>34</sup> Nella versione originaria del decreto l'importo era corrisposto al beneficiario: ora, invece, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2023 la somma è versata direttamente al locatore. Cfr. l'art. 1, co. 317, lett. a), l. n. 197/2022, che ha così integrato l'art. 3, co. 1, lett. b), d.l. n. 4/2019.

<sup>35</sup> Nel nucleo familiare non vengono conteggiati ai fini dell'applicazione della scala di equivalenza due tipologie di persone: quelle che si trovano in stato detentivo o ricoverate in istituti di cura o altre

L'importo massimo annuo non può superare 9.360 euro, moltiplicati per la scala di equivalenza, mentre l'importo minimo non può essere inferiore a 480 euro annui. La durata massima è di 18 mesi, ma il RDC è rinnovabile per periodi di pari durata, previa sospensione di 1 mese, tendenzialmente all'infinito, permanendo i requisiti: si tratta di un evidente miglioramento rispetto al REI, che, invece, era temporalmente delimitato (30 mesi totali). La prestazione economica, che viene corrisposta mediante una carta di pagamento elettronico, denominata «Carta RDC» (art. 5, co. 6), è esente da IRPEF e impignorabile<sup>36</sup>, ed è compatibile con la percezione di NASPI e altri *benefit* collegati alla disoccupazione involontaria, nonché con redditi da lavoro. Infatti, il RDC si pone molto opportunamente anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dei *working poor*<sup>37</sup>, in costante ascesa nel nostro Paese, ma non solo<sup>38</sup>.

La dottrina si è soffermata con attenzione sulla scala di equivalenza, che rileva sia a monte, per delimitare le soglie di accesso al RDC, sia a valle, nella determinazione dell'importo economico del *benefit*. Anzitutto, è stato rilevato un difetto di progettazione, poiché i minori vengono sottostimati e la curva della prestazione tende ad appiattirsi per le famiglie più numerose: con un effetto paradossale, perché in tal modo vengono svantaggiati proprio i nuclei più bisognosi, mentre vengono indebitamente avvantaggiati i *single*<sup>39</sup>. Tra l'altro, si tratta spesso di contesti a forte componente di stranieri, che vengono così ulteriormente discriminati. In secondo luogo, le soglie di accesso, benché più elevate rispetto al REI, e quindi più inclusive, permettono di intercettare soltanto le situazioni di povertà assoluta, rimanendo la povertà relativa al di fuori del cono

---

istituzioni, con spese a carico dello Stato, e quelle sottoposte alle misure cautelari o condannate per i reati di cui all'art. 7, co. 3 (art. 3, co. 13, d.l. n. 4/2019). Nel primo caso la *ratio* è da ricercare nella circostanza che tali soggetti sono già mantenuti dallo Stato, mentre nel secondo la soluzione è in linea con la loro esclusione dalla possibilità di percepire il RDC. Con riferimento a questa seconda ipotesi, v. le considerazioni assai critiche di G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali*, cit., p. 26, che prospetta perplessità di ordine costituzionale e si esprime in termini di «vendetta sociale nei confronti del trasgressore e della sua famiglia». Parimente ravvisa «ragioni latamente punitive» A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 55.

<sup>36</sup> La questione della pignorabilità del RDC si era posta nella primissima giurisprudenza, che l'aveva risolta in senso affermativo: v. Trib. Trani, 30 gennaio 2020, in *ilfamiliarista.it*, nt. P.S. COLOMBO. Per questa ragione la legge di bilancio per il 2022 ha precisato che il RDC «si configura come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri ai sensi dell'art. 545 del codice di procedura civile» [art. 1, co. 74, lett. b), n. 1), l. n. 234/2021, che integra il co. 4 dell'art. 3, d.l. n. 4/2019].

<sup>37</sup> Il fenomeno è stato attentamente indagato dalla dottrina non soltanto giuslavoristica, ma anche sociologica. V. a riguardo le sezioni tematiche di *Riv. giur. lav.* n. 4/2016, di *Lav. dir.*, nn. 4/2018 e 1/2019, nonché il numero straordinario di *Var. temi dir. lav.* del 2022 dal titolo *Il lavoro povero in Italia*, che sviluppano l'analisi con approccio interdisciplinare. Fra i numerosi contributi sociologici v. almeno C. SARACENO, *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze, 2020.

<sup>38</sup> Questa inedita caratteristica del *benefit* è stata salutata con favore dalla dottrina: cfr., per es., F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà*, cit., pp. 1680-1681; G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, I, 198; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, cit., pp. 11-12.

<sup>39</sup> V. F. DE MICHIEL, *op. ult. cit.*, pp. 1673-1674; G. GALLO, M. RAITANO, *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019*, 27 novembre 2019, p. 279 ss., spec. p. 284; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 34; *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 20, ove si segnala anche che il requisito del patrimonio è insensibile alla scala di equivalenza, penalizzando ulteriormente le famiglie più numerose; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., pp. 296-297.

applicativo dell'istituto<sup>40</sup>. Benché la dottrina nel complesso non abbia criticato l'importo in sé del RDC, fatta astrazione dal funzionamento della scala di equivalenza, non è mancata una voce che ha stigmatizzato la «conclamata inadeguatezza della prestazione monetaria», che farebbe impallidire tutti gli altri dubbi di legittimità costituzionale<sup>41</sup>.

### 3.3. *Gli obblighi dei beneficiari: in particolare, il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione.*

A fronte di un *benefit* per la prima volta relativamente generoso, sia in termini di importi che di inclusività, il d.l. n. 4/2019 contempla un articolato sistema di obblighi, presidiato da un capillare meccanismo di controlli e puntellato da un imponente e variegato arsenale sanzionatorio<sup>42</sup>. Si è cercato così di tranquillizzare l'opinione pubblica sul fatto che le ingenti risorse stanziare per finanziare il RDC non si sarebbero disperse nei mille rivoli di comportamenti opportunistici e vere e proprie frodi. L'esperienza applicativa ha, però, deluso le aspettative, come dimostra il florilegio di condotte abusive e scandali, di cui ci hanno informato con scrupolosità quasi morbosa i mezzi di comunicazione di massa. Di conseguenza, l'impianto integrato di obblighi, controlli e sanzioni è stato assoggettato a un processo continuo di *fine tuning* per tutta la breve vita dell'istituto<sup>43</sup>.

Anzitutto, vanno almeno menzionati i penetranti obblighi di comunicazione di ogni variazione che incida sui requisiti soggettivi od oggettivi, a pena di sanzioni penali, revoca del beneficio o decadenza dallo stesso, a seconda delle ipotesi (artt. 3, co. 8-12, e 7-7bis, d.l. n. 4/2019). In questa sede non è possibile soffermarsi più diffusamente su questi aspetti, mentre occorre concentrare l'attenzione sugli obblighi di attivazione di cui all'art. 4, d.l. n. 4/2019, poiché concretizzano l'anima lavoristica dell'istituto e, insieme alle sanzioni previste in caso di loro inadempimento, forgiavano il modello di condizionalità sotteso al RDC<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. M. VINCIGERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, cit., pp. 46-47.

<sup>41</sup> Così E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati*, cit., p. 317.

<sup>42</sup> Autorevole dottrina ha stigmatizzato questa «articolazione di vincoli e misure restrittive (eterogenee e di variabile penosità) del tutto inusitata», culminante nei meccanismi dell'offerta congrua, che renderebbero «il pane dell'assistenza [...] ancor più salato»: così M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *q. Riv.*, 2020, p. 19. Altrettanto critico G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., pp. 198-200.

<sup>43</sup> L'impianto normativo del d.l. n. 4/2019, già abbondantemente rimaneggiato dalla legge di conversione, è stato nuovamente oggetto di sensibili modifiche ad opera della legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 74 ss., l. n. 234/2021). Quest'ultima, anche a seguito degli abusi verificatisi nei primi due anni di prassi applicativa, ha rafforzato le procedure di controllo *ex ante* e *in itinere*, ha inasprito i meccanismi di condizionalità, introducendo nuovi obblighi e restringendo la possibilità di rifiutare un'offerta congrua, e ha reso ancora più rigoroso l'apparato sanzionatorio. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, co. 313 ss., l. n. 197/2022), pur programmando l'eutanasia dell'istituto a decorrere dal 1° gennaio 2024, non ha mancato di imprimere per il periodo residuo un ulteriore giro di vite anche con riferimento all'offerta di lavoro, ormai rifiutabile una sola volta, e agli obblighi dei percettori, ulteriormente rimpinguati (v. *amplius infra* nel testo).

<sup>44</sup> Per una trattazione generale del tema della condizionalità v. da ultimo A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, p. 735 ss., nonché L. CORAZZA, *La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, p. 174 ss.; C. DI CARLUCCIO, M. ESPOSITO, *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del PNRR*, in *Lav. dir.*, 2023, p. 279 ss. Per due recenti trattazioni monografiche

Tali obblighi, che si aprono con la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (di seguito: DID) (art. 4, co. 1, d.l. n. 4/2019)<sup>45</sup>, sono imposti a tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi (art. 4, co. 2). I disabili possono essere coinvolti in via volontaria, mentre altre categorie sono esonerate a discrezione del CPI (per es. i *caregivers* di bimbi fino a tre anni di età) (art. 4, co. 2-3). Il supporto al reinserimento sociale e occupazionale dei beneficiari viene realizzato mediante un percorso personalizzato di accompagnamento, che, a seconda della situazione del nucleo familiare e dei suoi componenti, si articola in un Patto per il lavoro o in un Patto per l'inclusione (art. 4, co. 1). Il primo è stipulato presso i CPI o i soggetti accreditati ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015 ed equivale al Patto di servizio ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015, mentre il secondo, che riprende il Progetto personalizzato del REI (art. 6, d.lgs. n. 147/2017), è sottoscritto presso i servizi sociali comunali<sup>46</sup>.

Più precisamente, per la stipulazione del Patto per il lavoro sono convocati entro 30 giorni i soggetti privi di occupazione da non più di 2 anni, i beneficiari di NASPI e altre indennità di disoccupazione (o coloro che ne hanno terminato la fruizione da non più di un anno), coloro che hanno sottoscritto un Patto di servizio attivo presso il CPI negli ultimi 2 anni, nonché le persone maggiorenni fino a 29 anni. Il documento contiene una serie di obblighi e adempimenti simili a quelli degli altri utenti dei CPI, ma più dettagliati<sup>47</sup>. *Inter alia* sono contemplati quelli di registrazione sulla piattaforma *ad hoc* di cui all'art. 6, d.l. n. 4/2019 («Piattaforma digitale del reddito di cittadinanza per il Patto per il lavoro»), di consultazione quotidiana della stessa, di ricerca attiva di un'occupazione, di svolgimento delle attività elencate nel diario settimanale, di frequenza mensile del CPI a fini di *reporting* [art. 4, co. 8, lett. b)]. Il cuore del patto è ovviamente costituito dagli obblighi di partecipare alle misure di politica attiva in esso concordate, e di accettare l'«offerta di lavoro congrua» di cui all'art. 4, co. 8, lett. b), n. 5), e co. 9<sup>48</sup>.

Quest'ultima era inizialmente articolata secondo i parametri del tempo di fruizione del *benefit*, della distanza dalla residenza del beneficiario e del numero di offerte rifiutabili: ben due, prima che intervenisse la decadenza dalla prestazione. Da ultimo, invece, con un irrigidimento progressivo, deve essere accettata la prima offerta collocata

---

v., invece, L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019; C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, Torino, 2023.

<sup>45</sup> Nella versione precedente alla legge di bilancio per il 2023 la DID era successiva alla presentazione della domanda, dovendo essere resa entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio economico, eventualmente anche in sede di primo colloquio con il CPI. Ora, in funzione semplificatoria e altresì nell'ottica di rafforzare la condizionalità, la domanda all'INPS contiene la DID: la domanda che ne sia priva è improcedibile [art. 4, co. 4, d.l. n. 4/2019, come sostituito dall'art. 1, co. 74, lett. c), n. 1, l. n. 234/2021].

<sup>46</sup> Sul percorso di reinserimento sociale e lavorativo dei percettori v. *amplius* L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 208 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., p. 298 ss.

<sup>47</sup> Su questi adempimenti, che scandiscono il *jobseeker's journey* nel d.lgs. n. 150/2015, v. per tutti da ultimo A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro*, in V. FERRANTE (a cura di), *Il lavoro subordinato. Rapporto contrattuale e tutela dei diritti*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2023, p. 405 ss.; L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Milano, 2023, spec. p. 99 ss.

<sup>48</sup> Sulla nozione di offerta congrua, nella sua declinazione in relazione ai diversi *benefit* di sicurezza sociale, v., tra i più recenti, A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment*, cit., p. 757 ss.; C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, cit., p. 156 ss.

a una distanza dalla residenza del beneficiario di 80 km o 100 minuti con i mezzi pubblici. Il parametro economico è rimasto invariato ed è insensibile al decorso del tempo: la retribuzione deve superare di almeno il 10% il *benefit* massimo percepibile da un solo individuo, comprensivo del supplemento per la locazione<sup>49</sup>. Infine, in virtù del richiamo operato dall'art. 4, co. 8, lett. b), n. 5), d.l. n. 4/2019 all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, l'offerta deve essere coerente «con le esperienze e competenze maturate» [co. 1, lett. a)], a tempo pieno o quanto meno non inferiore al 60% del tempo pieno, e, se a tempo determinato, non inferiore a tre mesi [co. 1, lett. *dbis*]).

Questo aspetto della disciplina è stato da subito uno dei più controversi e criticati in dottrina. In origine le opinioni erano polarizzate tra chi ravvisava nella nozione di offerta congrua l'espressione di una condizionalità eccessivamente punitiva<sup>50</sup> e chi, invece, sottolineava come i percettori di RDC godessero di un trattamento di maggior favore rispetto ai beneficiari di NASpI, che decadono dal *benefit* al rifiuto della prima offerta congrua<sup>51</sup>. Con la svolta inaugurata dal Governo Draghi e completata dalla legge di bilancio per il 2023, è difficile sostenere, almeno sul piano formale, che l'ordinamento sia più lassista in relazione all'attivazione dei destinatari del RDC<sup>52</sup>.

Quanto al Patto per l'inclusione, esso è riservato alle persone appartenenti ai nuclei familiari con plurime barriere all'inserimento socio-lavorativo, individuati in negativo come quelli in cui non vi sono soggetti tenuti alla stipulazione del Patto per il lavoro<sup>53</sup>. Queste persone sono convocate entro 30 giorni presso i servizi sociali comunali per la valutazione multidimensionale prodromica alla sottoscrizione del patto; se viceversa in esito a tale verifica emergano bisogni primariamente connessi alla situazione lavorativa, il beneficiario viene reindirizzato ai servizi per il lavoro. Quanto ai contenuti del Patto per l'inclusione sociale, come già anticipato, è richiamato espressamente il progetto personalizzato di cui all'art. 6, d.lgs. n. 147/2017 (art. 4, co. 13, d.l. n. 4/2019), nonché gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale, di cui all'art. 7, d.lgs. n. 147/2017, che coincidono con quelli *ex l.* n. 328/2000. Sono, inoltre, menzionati gli obblighi dei soggetti attivabili al lavoro di cui all'art. 4, co. 8, d.l. n. 4/2019, ove compatibili, e la frequenza mensile dei servizi sociali comunali a fini

---

<sup>49</sup> E, ovviamente, rispettosa dei minimi retributivi fissati dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 [art. 25, co. 1, lett. d-bis), d.lgs. n. 150/2015].

<sup>50</sup> Soprattutto in relazione alla mobilità territoriale richiesta, che, dopo due rifiuti di offerte di lavoro congrue, diventava massima ed estesa a tutto il territorio nazionale, e a un'enfasi ritenuta insufficiente su altri possibili parametri di congruità, quali le competenze, le esperienze e la retribuzione pregressa: in questo senso v., per es., A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., p. 61 ss. Per considerazioni simili v., pur con diverse sfumature, anche S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 19; M. CINELLI, *La previdenza che cambia*, cit., p. 19; M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 43.

<sup>51</sup> Così, per es., M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, cit., pp. 180-181.

<sup>52</sup> Si esprime in termini di «condizionalità spinta» S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 136, secondo il quale si scaricherebbe «sul beneficiario il costo della mobilità, nonché l'inefficienza dei servizi per l'impiego, senza prevedere misure compensative».

<sup>53</sup> Rispetto al Patto per il lavoro, questo documento si caratterizza per una maggiore sensibilità e per un approccio più dialogico e condiviso, che tiene conto delle particolari difficoltà di carattere sociale e personale incontrate dagli appartenenti ai nuclei coinvolti. Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., p. 59-61; C. DI CARLUCCIO, M. ESPOSITO, *Attivazione, inclusione e condizionalità*, cit., pp. 294-296. Su questo strumento v. poi diffusamente S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 137 ss.

*reporting*. La disponibilità a partecipare a lavori di pubblica utilità (Progetti di utilità collettiva - PUC), organizzati dai Comuni, è richiesta a tutti i percettori di RDC e deve essere inserita in entrambi i patti (art. 4, co. 15).

### 3.4 *Il bastone: il severo apparato sanzionatorio*

Come già accennato, l'apparato sanzionatorio predisposto dal d.l. n. 4/2019 è ipertrofico ed eterogeneo, articolandosi su più livelli - penale, amministrativo e civile - , tanto da essere definito icasticamente «fiero e quasi manzoniano»<sup>54</sup>. Esso è chiamato a svolgere una duplice funzione: per un verso, di repressione dei comportamenti abusivi, volti a ottenere o conservare indebitamente il *benefit*; per l'altro, di garanzia del funzionamento dei meccanismi di condizionalità, a presidio degli obblighi di attivazione<sup>55</sup>.

Con riferimento al primo profilo, il decreto ha introdotto due nuovi reati *ad hoc*: l'uso di dichiarazioni o documenti falsi, od omissione di informazioni dovute, per ottenere il RDC; l'omissione della comunicazione di variazioni di reddito o patrimoniali, o di informazioni dovute che potrebbero portare alla revoca o riduzione del RDC (art. 7, co. 1-2, d.l. n. 4/2019)<sup>56</sup>. Le sanzioni penali sono accompagnate da provvedimenti di secondo grado: la revoca immediata e automatica, con efficacia retroattiva, conseguente alla condanna definitiva o al patteggiamento in relazione a determinati reati<sup>57</sup>; lo iato temporale di 10 anni prima di poter effettuare una nuova richiesta (art. 7, co. 3). Qualora la sentenza relativa a detti reati non sia ancora passata in giudicato, è prevista la sospensione dell'erogazione del *benefit*; la stessa conseguenza è altresì contemplata nel caso in cui il beneficiario o richiedente sia assoggettato a misura cautelare personale, in

---

<sup>54</sup> Così P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale*, cit., p. 2298.

<sup>55</sup> Sull'apparato sanzionatorio v. specificamente G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà*, cit., p. 98 ss.; L. TASCINI, *Le sanzioni (artt. 7, 7-bis, 7-ter)*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 77 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., pp. 307-310; S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 165 ss.

<sup>56</sup> Per un esame puntuale v. A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in *q. Riv.*, 2020, p. 783 ss. E' significativo che la giurisprudenza più copiosa in materia di RDC sia scaturita dai giudici penali, e proprio con riferimento a queste due nuove fattispecie di reato. In particolare, la giurisprudenza si è affaticata sulla questione se per l'integrazione della fattispecie criminosa sia necessario l'effettivo conseguimento del risultato perseguito (ovvero l'ottenimento del *benefit* o il suo mantenimento), oppure il reato si configuri altresì se le informazioni taciute o le dichiarazioni mendaci non abbiano provocato un illegittimo godimento del RDC (per es. perché ininfluenti sul raggiungimento della soglia). Nel primo senso v. Cass., sez. III pen., 15 settembre 2021, n. 44366; Cass., sez. II penale, 8 giugno 2022, n. 29910. Nel secondo Cass., sez. III pen., 25 ottobre 2019, n. 5289; Cass., sez. II pen., 5 novembre 2020, n. 2402; Cass., sez. III pen., 15 settembre 2020, n. 30302. Il contrasto giurisprudenziale è stato rimesso alle Sezioni unite da Cass., sez. III pen., 11 ottobre 2022, n. 2588.

<sup>57</sup> Si tratta di quelli elencati nel co. 3 dell'art. 7, d.l. n. 4/2019, rimpinguati in sede di legge di bilancio per il 2022 [art. 1, co. 74, lett. f), n. 1), l. n. 234/2021]. Nella versione precedente alla l. n. 234 essi erano riconducibili a quattro macroaree: delitti contro la personalità dello Stato, contro l'ordine pubblico, contro l'incolumità pubblica, contro il patrimonio mediante frode, oltre, ovviamente, ai nuovi reati introdotti dall'art. 7, co. 1-2, d.l. n. 4/2019. La legge di bilancio per il 2022 vi ha aggiunto alcuni delitti contro la personalità individuale, contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone, nonché ulteriori delitti contro il patrimonio mediante frode e reati contenuti in leggi speciali.

relazione a qualsiasi reato, oppure sia latitante o si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena (art. 7<sup>ter</sup>).

La dottrina ha sottolineato l'inedito uso dello strumento penale in materia di prestazioni di sicurezza sociale, e si è espressa in termini di «populismo penale»<sup>58</sup> o «cattivismo populista»<sup>59</sup>, sollevando anche dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza (art. 3, Cost.) e della funzione rieducativa della pena (art. 27, Cost.)<sup>60</sup>. Si punterebbe, dunque, a raccogliere facili consensi nell'opinione pubblica o addirittura a scoraggiare la richiesta del *benefit*, incutendo timore. Altrettanto irragionevole è stata ritenuta la previsione in tema di sospensione, in quanto consegue a misure cautelari personali relative a qualsiasi ipotesi di reato, mentre, qualora il soggetto sia stato condannato in via non definitiva, rilevano soltanto i reati di cui all'art. 7, co. 3<sup>61</sup>: la questione di costituzionalità, tuttavia, è stata respinta per ben due volte dalla Consulta, in particolare sottolineando la preminente funzione di reinserimento lavorativo del RDC<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda le sanzioni poste a presidio del funzionamento dei meccanismi di condizionalità e degli obblighi di attivazione, l'art. 7, co. 5, lett. a)-e), 7 e 9, d.l. n. 4/2019 stabilisce un articolato sistema che va dalla decurtazione del *benefit* fino alla decadenza: quest'ultima, infatti, che non è retroattiva e non comporta la restituzione del sussidio, si applica immediatamente solo nei casi più eclatanti di mancata cooperazione con i servizi all'impiego, come il rifiuto di sottoscrivere i patti, di partecipare a misure di politica attiva o di accettare l'offerta congrua<sup>63</sup>. La progressione sanzionatoria è ancora più *soft* quando vengono in rilievo gli inadempimenti al Patto per l'inclusione, in ragione della delicata situazione soggettiva dei destinatari di questo strumento (art. 7, co. 9, d.l.

---

<sup>58</sup> Così M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 43.

<sup>59</sup> Così R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Quest. giust.*, 6 giugno 2019, par. 7.

<sup>60</sup> Sotto il profilo della ragionevolezza, è stato rilevato che la fattispecie ex art. 7, co. 1 è punita più pesantemente rispetto ad altri reati perfino più gravi, dall'appropriazione indebita alla truffa aggravata ad altri reati di falsità in atti (compiuti da un privato o persino da pubblico ufficiale). La seconda ipotesi delittuosa, poi, è afflitta da problemi di costruzione: sanzione allo stesso modo chi adempie, seppur in ritardo, e chi omette completamente; chi nasconde un'attività irregolare e chi si scorda di comunicare all'INPS un'attività "in chiaro", che l'ente previdenziale dovrebbe già conoscere in forza delle comunicazioni obbligatorie. Il difetto di proporzionalità che affligge entrambe le fattispecie delittuose si ripercuote pesantemente sullo scopo rieducativo della pena, in quanto essa è percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria. Cfr. R. RIVERSO, *op. ult. cit.*, par. 1.1 e 1.2; A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali*, cit., p. 788 ss.

<sup>61</sup> Sul punto v. diffusamente A. MORRONE, *op. ult. cit.*, pp. 792-794; L. TASCHINI, *Le sanzioni*, cit., pp. 88-90.

<sup>62</sup> V. C. Cost. 23 giugno 2020, n. 122, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1371: la pronuncia si limita a sottolineare la discrezionalità goduta dal legislatore in materia, criticabile, ma non affetta «da quella irrazionalità "manifesta e irrefutabile" che richiederebbe la declaratoria di illegittimità costituzionale». Più argomentativa, invece, C. Cost. 21 giugno 2021, n. 126, in *Foro it.*, 2021, I, c. 2623, che sottolinea come il RDC non abbia natura meramente assistenziale, bensì sia imperniato su un percorso formativo e di inclusione, connotato da precisi obblighi, evidentemente frustrati dalla misura cautelare; di conseguenza, «la sospensione del beneficio non ha una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo».

<sup>63</sup> Un'eccezione distonica in questo impianto è la decadenza prevista nei casi di mancata presentazione mensile ai servizi competenti, introdotta dalla l. di bilancio per il 2022. Sulle sanzioni in tema di attivazione v. *amplius*, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 243 ss.; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., pp. 309-310.

n. 4/2019)<sup>64</sup>. La graduazione di questo segmento dell'apparato sanzionatorio, in cui la decadenza è concepita come *extrema ratio*, merita approvazione, poiché giova all'effettività del sistema e favorisce l'adempimento dei percettori del *benefit*<sup>65</sup>. Va, infine, osservato che la decadenza si applica anche a presidio di taluni obblighi di comunicazione dei beneficiari, tanto in sede di richiesta, quanto in corso di fruizione: in questo modo, è prevista una sanzione amministrativa in luogo di quelle più gravi di natura penale [art. 7, co. 5, lett. f)-h), e co. 6, d.l. n. 4/2019].

La dottrina ha, invece, severamente criticato che la decadenza dalla prestazione, come anche la decurtazione della stessa, si ripercuota sull'intero nucleo, anche se i comportamenti inadempienti siano stati commessi da un solo componente della famiglia<sup>66</sup>. Lo stesso meccanismo investe anche la revoca prevista come corollario delle sanzioni penali<sup>67</sup>, peraltro con conseguenze ben più gravi: obbligo di restituzione e blocco della richiesta per ben 10 anni, in questo secondo caso, mentre nel primo una nuova richiesta può essere presentata, dalla stessa persona o da altro membro del nucleo, decorsi 18 mesi.

### 3.5 La carota: gli incentivi per il reinserimento lavorativo

Accanto a questo imponente armamentario di carattere sanzionatorio, il decreto dispiega una altrettanto importante e articolata batteria di incentivi volti a favorire l'attivazione dei beneficiari e a renderne appetibile per datori e operatori del mercato del lavoro l'inserimento occupazionale<sup>68</sup>.

Sotto il primo profilo, risalta la previsione ai sensi della quale il maggior reddito derivante da un nuovo rapporto di lavoro subordinato del percettore viene conteggiato, ai fini del mantenimento del RDC, all'80% fino a che non sarà recepito nell'ISEE (art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019). Questa disposizione si lascia apprezzare sicuramente per il tentativo di favorire la ricerca e l'accettazione di nuove occasioni occupazionali, ma è stata criticata perché l'elevatissima aliquota marginale (che raggiunge il 100% una volta aggiornato l'ISEE) finisce per sortire l'effetto opposto, rafforzando la trappola della povertà e il

---

<sup>64</sup> Cfr. A. SARTORI, *op. ult. cit.*, p. 309.

<sup>65</sup> Per una valutazione altrettanto positiva del principio di gradualità sanzionatoria v. E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati*, cit., spec. p. 327, secondo il quale esso è funzionale alla «responsabilizzazione del titolare del beneficio economico», e dunque a garantire «il suo massimo impegno al raggiungimento dell'obiettivo primario dell'approccio ergocentrico».

<sup>66</sup> Al di là della patente ingiustizia, diffusamente rilevata in dottrina (cfr., per es., R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 5; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di cittadinanza*, cit., p. 114; P. PASCUCI, *Note critiche sparse*, cit., p. 281), è stato altresì sottolineato come il legislatore tenti di attribuire un ruolo improprio alla famiglia, che nell'ambito della disciplina del RDC «diventa [...] una sorta di ente di controllo del comportamento dei singoli, in particolare dei giovani», con funzione di «condizionamento e di repressione [...] dei comportamenti individuali trasgressivi o devianti» (G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali*, cit., p. 27).

<sup>67</sup> In questo caso si è parlato addirittura di «vendetta sociale nei confronti del trasgressore e della sua famiglia»: così G. FONTANA, *op. ult. cit.*, p. 26.

<sup>68</sup> In argomento v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di cittadinanza*, cit., p. 108 ss.; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 237 ss.; G. BONANOMI, *Incentivi per l'impresa e i lavoratori*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, cit., p. 83 ss.; A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., p. 303 ss.; S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 144 ss.

lavoro sommerso<sup>69</sup>. Purtroppo, le proposte correttive, provenute anche da sedi ufficiali, che andavano nel senso di ridurre tale aliquota<sup>70</sup>, rendendo così il lavoro effettivamente appetibile, sono rimaste inascoltate dal Governo “Draghi”, che in sede di riforma, nella legge di bilancio per il 2022, ha preferito concentrarsi su altre priorità. Invece, il nuovo Governo “Meloni”, nell’ultima legge di bilancio, ha aggiunto un nuovo incentivo, anche per far fronte alle allarmanti notizie provenienti dalle associazioni datoriali di drammatica penuria di lavoratori stagionali nei settori del turismo, del commercio e dell’agricoltura. Pertanto, i percettori di RDC, a far data dal 1° gennaio 2023, possono cumulare il *benefit* con i redditi derivanti da contratti di lavoro a termine stagionali o intermittenti fino a un massimo di 3.000 euro lordi annui [art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019, come inserito dall’art. 1, co. 317, lett. a), n. 3), l. n. 197/2022].

Per l’avvio di lavoro autonomo o imprenditoriale l’incentivo è configurato diversamente: il maggior reddito derivante da queste attività non viene computato per due mesi (art. 3, co. 9). Inoltre, per questi soggetti è ulteriormente contemplato un incentivo analogo a quello già collaudato per i percettori di NASpI e prima ancora di indennità di mobilità, peraltro non cumulabile con il beneficio appena visto: i percettori, che entro i primi 12 mesi di fruizione del RDC avviano un’attività autonoma o di impresa individuale, o una società cooperativa, possono incamerare in un’unica soluzione una somma pari a 6 mensilità di RDC (art. 8, co. 4)<sup>71</sup>. Infine, per favorire la mobilità geografica dei fruitori di RDC, è stato stabilito che l’accettazione di un’offerta lavorativa oltre i 250 chilometri dalla residenza consenta di trattenere il beneficio economico, a titolo di compensazione delle spese, per un periodo di tre mesi, che salgono a 12 se nel nucleo ci siano figli minori o persone disabili (art. 4, co. 10).

Per i datori di lavoro che assumono i percettori di RDC, il d.l. n. 4 rispolvera il meccanismo ben rodato degli sgravi contributivi, che in questo caso sono pari alla differenza tra quanto già erogato al beneficiario e la quota residua spettante fino alla durata massima di 18 mesi; in caso di rinnovo, lo sgravio è fisso e pari a 5 mensilità. La disciplina si pone l’evidente obiettivo di spronare i datori a ingaggiare tempestivamente questa platea di disoccupati, poiché il vantaggio scema con il trascorrere del tempo<sup>72</sup>. Tuttavia, nell’impostazione originaria erano presenti rigidità che frustravano l’obiettivo: obbligo di comunicare la *vacancy* tramite la piattaforma informatica e instaurazione di un rapporto a tempo pieno e indeterminato<sup>73</sup>. Per questa ragione, la l. di bilancio per il 2022 ha eliminato entrambi questi vincoli, ampliando così il perimetro applicativo dello sgravio [art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019, come modificato dall’art. 1, co. 74, lett. g), n. 1, l. n. 234/2021].

---

<sup>69</sup> Cfr. G. GALLO, M. RAITANO, *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, cit., p. 285; A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., pp. 53-54; *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 11 e 63

<sup>70</sup> Segnatamente dall’80% al 60%: v. la *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 11 e 63.

<sup>71</sup> Anche per questo incentivo è stata stigmatizzata in dottrina l’esiguità della somma, del tutto inadeguata all’avvio di una nuova attività economica: in questo senso L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 242.

<sup>72</sup> Cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 238.

<sup>73</sup> V. L. VALENTE, *op. ult. cit.*, pp. 239-240; *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 11-12, 64-65.

L'ultima tipologia di incentivi coinvolge gli enti di formazione accreditati e le agenzie per il lavoro autorizzate all'intermediazione. I primi sono stimolati a sottoscrivere patti di formazione presso i servizi per il lavoro onde accrescere le competenze e l'*employability* dei percettori di RDC: l'incentivo scatta all'assunzione di questi ultimi in un impiego a tempo pieno e indeterminato, coerente con la formazione ricevuta, e corrisponde alla metà di quello spettante al nuovo datore (art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019). Per quanto riguarda le agenzie, il beneficio che le riguarda è stato introdotto dalla l. di bilancio per il 2022, con l'obiettivo di coinvolgere fattivamente questi operatori in un segmento di clientela per il quale non hanno mai manifestato un grande interesse. In caso di successo nel collocamento al lavoro di un percettore di RDC, l'agenzia ottiene il 20% dell'incentivo spettante al nuovo datore, purché l'attività sia tracciata mediante la l'apposita piattaforma informatica, mentre non rileva la tipologia contrattuale instaurata [art. 8, co. 1bis-1ter, d.l. n. 4/2019, introdotto dall'art. 1, co. 74, lett. g), n. 2, l. n. 234/2021].

### 3.6 Una valutazione d'insieme: un quadro in chiaroscuro

A conclusione dell'esame della disciplina, si impone una sintetica valutazione del RDC, che ne colga serenamente le luci e le ombre, evitando le polarizzazioni ideologiche cui si è assistito nel dibattito politico. In effetti, l'istituto rivela numerosi aspetti positivi, prontamente colti da una parte della dottrina. Come già accennato, per la prima volta nella storia del nostro Paese l'ordinamento ha conosciuto uno strumento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale di carattere generale, seppur selettivo<sup>74</sup>. In questo modo, l'Italia si è inserita armonicamente nel contesto europeo, ove tutti i Paesi dell'UE conoscono forme di reddito minimo garantito, anche grazie all'influenza del *soft law* di matrice eurounitaria. Rispetto al REI, poi, il RDC presenta una soglia di accesso più elevata, che permette di ricomprendere una platea più vasta di indigenti, e importi indubbiamente più generosi, oltre a essere tendenzialmente a tempo indeterminato, in quanto rinnovabile finché perdura lo stato di bisogno. *Last, but not least*, il RDC è fruibile anche in caso di disoccupazione parziale, cosicché funge altresì da strumento per l'inclusione dei cd. *working poor*, fenomeno in preoccupante aumento non soltanto nel nostro Paese.

I nodi critici della misura sono, però, assai numerosi, e sono stati messi in evidenza non soltanto dalla dottrina, ma anche da un Comitato scientifico, opportunamente previsto dall'art. 10, co. 1bis, d.l. n. 4/2019 con l'obiettivo di valutare l'implementazione del RDC e proporre eventuali misure correttive<sup>75</sup>. Delle problematiche che affliggono l'architettura

---

<sup>74</sup> V., per es., S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 23, secondo il quale, nonostante gli innegabili problemi e criticità, non possono essere sottaciuti «gli indubbi meriti storici della riforma», grazie alla quale «la lunga marcia verso una rete protettiva di base a vocazione universalistica» compie «un oggettivo salto di qualità»; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 116 ss.; R. CASILLO, F. RAVELLI, A. SARTORI, *Introduzione*, cit., p. 311.

<sup>75</sup> Il Comitato, composto da esperti e presieduto dalla prof.ssa Chiara Saraceno, è stato purtroppo istituito con due anni di ritardo (d.m. 15 marzo 2021, n. 49), ma ha tempestivamente predisposto un corposo rapporto, ricco di indicazioni e spunti riformatori. Cfr. la *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., presentato nell'ottobre del 2021.

dell'istituto si è già dato conto *retro* nei luoghi opportuni, ma conviene qui offrirne una rapida ricapitolazione.

Esse attengono, anzitutto, ai criteri di accesso, soggettivi e oggettivi, e alle modalità di determinazione del *benefit*. I requisiti soggettivi, con il richiamo del permesso di soggiorno di lunga durata e della residenza decennale, penalizzano le categorie più bisognose, come gli stranieri e le persone senza fissa dimora, che generalmente non vantano un radicamento stabile e duraturo sul territorio. Quanto ai requisiti oggettivi e al calcolo del beneficio economico, si è evidenziato come la scala di equivalenza, che impatta su entrambi gli aspetti, sia costruita in modo tale da svantaggiare le famiglie più bisognose, perché sottostima i minori e tende ad appiattirsi per i nuclei più numerosi, che sono spesso quelle con un *background* migratorio, già pregiudicate dai criteri soggettivi.

Un secondo profilo di criticità investe proprio la curvatura lavoristica dell'istituto, ovvero, anzitutto, gli incentivi per il reinserimento occupazionale dei percettori. Nonostante alcuni ritocchi delle ultime due leggi di bilancio, che accolgono taluni suggerimenti del Comitato scientifico, essi rimangono poco incisivi sia per i lavoratori, sia per i datori. Per i primi i miglioramenti riguardano esclusivamente il segmento dei lavoratori stagionali e intermittenti, mentre i secondi, nonostante la possibilità di utilizzare schemi contrattuali flessibili e bypassare la piattaforma, continuano a essere poco interessati a una platea di lavoratori fragili come i percettori di RDC. In effetti, i dati ANPAL rivelano una bassa scolarizzazione e percorsi lavorativi connotati da lunghi periodi di assenza dal mercato<sup>76</sup>.

Un ulteriore elemento di debolezza della suddetta curvatura lavoristica è ravvisabile nella faticosa implementazione dei Patti per il lavoro<sup>77</sup>: qui le cause non sono solo da ricercarsi nel *design* della misura, quanto soprattutto nei ritardi nella realizzazione della banca dati e nell'endemica fragilità dei nostri servizi per l'impiego, impreparati ad affrontare un afflusso così massiccio di persone appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro, nonostante lo stanziamento di risorse ulteriori, diventate poi particolarmente ingenti a seguito del varo del PNRR<sup>78</sup>. Il varo del programma «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (di seguito: GOL)<sup>79</sup>, finanziato proprio con le risorse del PNRR, non pare per ora aver impresso l'auspicata svolta a questa situazione: infatti, al 31 dicembre 2022 la presa in carico ha riguardato soltanto il 46,4% dei percettori di RDC attivabili, e di

---

<sup>76</sup> Il 71% dei beneficiari attivabili possiede al più un titolo di scuola secondaria inferiore, mentre il 74,3% sono definiti «lontani dal mercato del lavoro», non avendo maturato alcuna esperienza lavorativa nei tre anni precedenti la data di osservazione. V. la nota ANPAL n. 10/2023 sul reddito di cittadinanza, cit., p. 12.

<sup>77</sup> Cfr. *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 8 ss.

<sup>78</sup> Cfr. A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., p. 312. Scettica sulle potenzialità dei CPI nonostante il recente rafforzamento M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali*, cit., p. 385, nt. 107, nonché A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, p. 143, che sottolinea come, a fronte della platea di riferimento, l'inserimento lavorativo «risulterebbe improbo anche per il più efficiente degli uffici del lavoro europei, pubblico o privato che sia».

<sup>79</sup> Per un esame accurato di GOL, adottato con d.i. 5 novembre 2021, v. P.A. VARESI, *Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR*, in CNEL, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022*, 2022, p. 69 ss.; P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *Lav. dir.*, 2023, p. 259 ss.; L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro*, cit., spec. p. 68 ss., ove anche ulteriori riferimenti bibliografici.

questi poco più di 1/3 ha poi effettivamente stipulato il Patto per il lavoro al fine dell'inserimento in uno dei percorsi previsti<sup>80</sup>. Se si svolge lo sguardo al versante dell'integrazione sociale, si colgono analoghe difficoltà nella stipulazione dei Patti per l'inclusione, poiché i servizi sociali comunali si sono dimostrati inadeguati a gestire la nuova fascia di utenza<sup>81</sup>.

Tale difetto di capacità istituzionale e organizzativa, che riguarda dunque tanto i CPI, quanto i servizi sociali comunali, rivela, tra l'altro, notevoli disomogeneità territoriali, a dispetto dell'affermata natura di livelli essenziali delle prestazioni tanto del *benefit*, quanto delle misure volte al reinserimento sociale e occupazionale dei destinatari (artt. 1, co. 1, e 4, co. 14, d.l. n. 4/2019). Più in generale, è stata stigmatizzata la *governance* elefantina che sorregge l'istituto, costituita da numerosi attori situati a diversi livelli istituzionali, con aggravio burocratico, ritardi e sovrapposizioni di funzioni (anche acuite dalla ripartizione concorrente delle competenze in materia di politiche attive ex art. 117, Cost.), come dimostrato dalla mole di circolari, note e pareri, che si sono sedimentati in pochi anni<sup>82</sup>.

Da ultimo, e ritornando alla strutturazione del RDC, è stata criticata alla radice la stessa curvatura lavoristica dell'istituto, che non terrebbe conto della composizione della platea di riferimento dei beneficiari. Piuttosto che insistere su una misura ibrida, secondo una parte della dottrina occorrerebbe recuperare e valorizzare i percorsi di inclusione sociale del REI<sup>83</sup>. A livello più complessivo, è stato altresì evidenziato come difetto genetico il sovraccarico funzionale del RDC, che sarebbe chiamato a supplire alle perduranti lacune e inefficienze del sistema di *welfare* ancora costruito su base categoriale e imperniato sul modello assicurativo-contributivo<sup>84</sup>. Ma qui si va oltre la valutazione del RDC per suggerire una palingenesi del sistema di sicurezza sociale.

#### 4. Dal Reddito di cittadinanza ai nuovi strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e lavorativa

La campagna elettorale dell'estate del 2022 è stata dominata dal tema del RDC, con le posizioni dei principali antagonisti dell'agone politico polarizzate attorno all'alternativa abolizione o conservazione. La coalizione di centro-destra poi risultata trionfante alle elezioni aveva promesso la cancellazione del RDC, e pertanto il Governo "Meloni" si è

---

<sup>80</sup> V. la nota ANPAL n. 10/2023 sul reddito di cittadinanza, cit., pp. 14-15. Tra l'altro, a ulteriore conferma delle difficoltà di inserimento occupazionale che affliggono il *target* di riferimento, risalta il dato che oltre la metà dei soggetti assistiti (52%) è stato collocato nel percorso *Reskilling* e soltanto il 15% in quello di reinserimento lavorativo (v. la figura 16 a p. 20).

<sup>81</sup> V. *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 12.

<sup>82</sup> Cfr. L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro*, cit., p. 374, 394-395.

<sup>83</sup> In questo senso L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro*, cit., pp. 382 e 388; A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., p. 312.

<sup>84</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, spec. p. 398; EAD., *Il Reddito di cittadinanza: un primo bilancio*, cit., pp. 251-252.

mosso repentinamente in questa direzione. Si possono, dunque, individuare due fasi, che sono state prontamente individuate come *pars destruens* e *pars construens*<sup>85</sup>.

La prima ha preso forma nella legge di bilancio, che «nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva» programma il congelamento dell'istituto e introduce alcune modifiche operative *medio tempore* (art. 1, co. 313, l. n. 197/2022)<sup>86</sup>. Per la verità, l'eutanasia dell'istituto è realizzata in due *step*: per alcune coorti di beneficiari, il RDC non può essere corrisposto nel 2023 per più di 7 mesi e, comunque, non oltre il 31 dicembre; per altri, ritenuti più meritevoli di sostegno, il limite dei 7 mesi di fruizione massima non si applica (art. 1, co. 313-314, l. n. 197/2022). Si tratta, più precisamente, di coloro che sono stati presi in carico dai servizi sociali in quanto non attivabili, nonché dei nuclei con figli minori, disabili o persone con almeno 60 anni di età, che, dunque, continueranno a fruire della prestazione fino al termine del 2023. Il RDC cessa dunque la propria breve esistenza il 1° gennaio del 2024, in quanto l'art. 1, co. 318 provvede ad abrogare gli artt. 1-13, d.l. n. 4/2019 a decorrere da quella data, lasciando in vita solo alcune marginali disposizioni.

Contestualmente, la legge di bilancio inasprisce la condizionalità: anzitutto, ribadisce gli obblighi di attivazione già contemplati dal decreto n. 4/2019, con particolare enfasi sulla frequenza di corsi di formazione e riqualificazione anche *online*, a pena di decadenza dal *benefit* dell'intero nucleo (art. 1, co. 315, l. n. 197/2022); in secondo luogo, per i giovani tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo scolastico, subordina l'erogazione della prestazione economica all'iscrizione a corsi funzionali al soddisfacimento del predetto obbligo (co. 316); in terzo luogo, impone ai Comuni di utilizzare nei PUC tutti i percettori di RDC ivi residenti (e non soltanto 1/3 della platea, come in precedenza) [co. 317, lett. b)]; infine, a completamento del *climax* di rigore avviato dal Governo “Draghi”, stabilisce la decadenza dal RDC sin dal rifiuto della prima offerta di lavoro [co. 317, lett. c)]. Completano il quadro degli interventi *in articulo mortis* l'incentivo per i lavoratori stagionali e intermittenti (non computo del reddito percepito fino a 3.000 euro ai fini del RDC) e la disposizione antiabusiva relativa all'erogazione della componente per la locazione direttamente al locatore, di cui si è già detto *retro* in testo e in nota (par. 3.2).

La seconda fase è segnata dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, cd. “decreto lavoro”, simbolicamente approvato dal Consiglio dei ministri il 1° maggio 2023, convertito in l. 3 luglio 2023, n. 85<sup>87</sup>. Considerato l'*incipit* solenne dell'art. 1, co. 313 della legge di

---

<sup>85</sup> Per questa condivisibile suddivisione v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione. Prime osservazioni sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, in *Mass. giur. lav.*, 2023, pp. 375 e 378.

<sup>86</sup> Per un sintetico commento v. M. CORTI, A. SARTORI, *La raccomandazione UE sul reddito minimo. Le novità giuslavoristiche della legge di bilancio e del decreto milleproroghe*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2023, III, in corso di pubblicazione. Più diffusamente, S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 177 ss.

<sup>87</sup> Sulle misure di inclusione sociale e lavorativa contenute nel “decreto lavoro” v., anzitutto, i contributi di S. CAFFIO, *L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, p. 153 ss., F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, p. 179 ss., F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, p. 145 ss., tutti in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, cit. V., inoltre, S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà: dalla legge di bilancio per il 2023 alla legge di conversione*

bilancio, ci si sarebbe aspettati un'elaborazione più lunga e un provvedimento più ponderato. Invece, è stato utilizzato lo strumento del decreto-legge<sup>88</sup> e si è intervenuti in tutta fretta, con un testo tutt'altro che tecnicamente perfetto<sup>89</sup> e a soli quattro mesi dalla l. n. 197/2022, probabilmente anche per rimediare ad alcuni svarioni ivi contenuti: *in primis* la programmata abolizione delle sanzioni penali, in grado, per il principio della *lex mitior superveniens*, di rendere del tutto inefficace questo segmento dell'apparato sanzionatorio anche durante la residua vigenza del RDC<sup>90</sup>.

Nonostante i roboanti proclami risuonati in campagna elettorale, la riforma riprende e riformula parte delle disposizioni preesistenti, introducendo, anzitutto, un istituto per molti versi simile al RDC<sup>91</sup>, l'Assegno di inclusione (di seguito: ADI), ossia uno schema di reddito minimo garantito, seppur destinato a una platea di fruitori più circoscritta, in ragione di nuovi requisiti soggettivi che lo trasformano in un *benefit* categoriale. Per colmare il vuoto di tutela così creato per le categorie di persone bisognose che rimangono escluse, il decreto aggiunge una ulteriore misura, il Supporto per la formazione e il lavoro (di seguito: SFL), di importo e durata ben più limitati. Più precisamente, il d.l. n. 48 cerca di distinguere tra nuclei familiari non occupabili, e quindi meritevoli di una tutela più intensa (ADI), e nuclei familiari composti esclusivamente di persone occupabili, per cui si punta prevalentemente sull'attivazione lavorativa (SFL). In linea di massima approssimazione si può anticipare che i primi accolgono figli minori, disabili (medi, gravi e non autosufficienti) e persone con almeno 60 anni, mentre i secondi comprendono persone normodotate tra i 18 e i 59 anni. Peraltro, tale *summa divisio* tra occupabili e non

---

del cd. "decreto lavoro", in *Mass. giur. lav.*, 2023, p. 205 ss.; ID., *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 192 ss.; E. GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita: il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in corso di pubblicazione su *Arg. dir. lav.*, dattiloscritto messo gentilmente a disposizione dell'autore; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, cit., p. 372 ss.; M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povertà nel lavoro?*, in corso di pubblicazione, dattiloscritto gentilmente messo a disposizione dall'autrice. V. poi ulteriori riferimenti bibliografici nei luoghi opportuni.

<sup>88</sup> Critici sulla discutibile scelta di questo strumento S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 206; M. MISCIONE, *Il lavoro 2023 attraverso decreti legge ("Decreto lavoro" ed altro)*, in *Lav. giur.*, 2023, pp. 662-663, che lamenta durante la corrente legislatura un «uso esasperato dei decreti legge convertiti con modificazione e integrazioni, di cui di fatto il Parlamento prende atto». In questa sede si può solo aggiungere che questa deprecabile "moda" non è purtroppo appannaggio esclusivo del Governo in carica, ma viene, purtroppo, da ben più lontano.

<sup>89</sup> «Atto normativo costruito faticosamente, in un contesto di difficile lettura, con un lavoro di taglio e cucito a tratti grossolano»: è questo il giudizio *tranchant* di P. RAUSEI, *Sul c.d. Decreto Lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *RivistaLabor.it*, 7 maggio 2023.

<sup>90</sup> Sul punto l'art. 13, co. 3, d.l. n. 48/2023 dispone che per i fatti commessi entro il 31 dicembre 2023 continuano ad applicarsi le sanzioni di cui all'art. 7, d.l. n. 4/2019. E', tuttavia, dubbio che tale previsione sia sufficiente a scongiurare gli effetti retroattivi della *lex mitior*: cfr. *amplius* G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza ed abrogatio per aberratio delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in *Sist. pen.*, 2023, n. 3. Sul pasticcio legislativo v. anche M. MISCIONE, *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in *Lav. giur.*, 2023, p. 337 ss.

<sup>91</sup> Cosicché, secondo parte della dottrina, vi sarebbe stato «tanto rumore per poco», in quanto si tratterebbe di «una strumentazione sostanzialmente affine»: così P. RAUSEI, *Sul c.d. Decreto Lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023)*, cit. Più cauto il giudizio di S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 207, secondo il quale «le modifiche ci sono state, e, per certi aspetti, sono anche significative», benché sia poi costretto ad ammettere che «del reddito [...] di cittadinanza è scomparso solo il nome, ma non la sostanza».

è forse eccessivamente semplificante e vale solo a fini classificatori, giacché, come si vedrà innanzi, anche all'interno dei nuclei maggiormente tutelati possono essere presenti soggetti in grado di inserirsi nel mercato, per i quali si prevede un percorso differente.

In questo modo, al di là dei risparmi di spesa, che sicuramente hanno giocato un ruolo nel *restyling* dell'istituto<sup>92</sup>, la riforma cerca di affrontare il nodo del sovraccarico funzionale del RDC, denunciato insistentemente da una parte della dottrina (v. *retro* il par. 3.6).

#### 4.1 *L'Assegno di inclusione: requisiti di accesso e importo*

L'ADI è definito «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» (art. 1, co. 1, d.l. n. 48/2023)<sup>93</sup>. Rispetto al RDC, risalta *ictu oculi* l'inversione delle priorità, ove il contrasto alla povertà riveste importanza centrale e connota ontologicamente la misura, mentre le politiche attive del lavoro, ivi comprese le iniziative formative, rivestono mero carattere strumentale e sono menzionate alla fine, dopo l'inserimento sociale. Tale approccio viene ribadito anche nel secondo comma dell'art. 1, dove, non a caso, l'ADI è descritto come «misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale», con una sequenza che indica chiaramente che cosa sia il *prius* e cosa il *posterius*<sup>94</sup>. Per il resto, l'art. 1, co. 2 ribadisce il carattere doppiamente condizionato dell'ADI, «alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa».

L'enfasi sulla dimensione socio-assistenziale della misura ben si comprende alla luce dei destinatari soggettivi della stessa, che, come già accennato, sono gli appartenenti ai nuclei familiari che ospitano al loro interno: disabili come definiti ai fini ISEE (allegato 3 al d.p.c.m. n. 159/2013), ovvero medi, gravi e non autosufficienti; minori; persone con almeno 60 anni di età; soggetti in condizione di svantaggio inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari<sup>95</sup> (art. 2, co. 1, d.l. n. 48/2023). A fini di coordinamento della nuova misura, che parte ufficialmente il 1° gennaio 2024, con il morente RDC, i nuclei beneficiari coincidono con quelli destinatari fino al 31 dicembre 2023 di quest'ultimo *benefit*.

Gli ulteriori requisiti soggettivi, che devono essere posseduti dal richiedente, sono elencati all'art. 2, co. 2, lett. a), d.l. n. 48/2023, e riprendono quelli del RDC, ma con qualche significativo ritocco, dettato dall'esigenza di tenere conto delle critiche mosse

---

<sup>92</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il lavoro 2023 attraverso decreti legge*, cit., p. 664.

<sup>93</sup> La dottrina ha subito notato come l'ADI, a differenza del RDC, non sia definito «livello essenziale delle prestazioni»: tuttavia, la qualifica della misura come «nazionale» ne sancirebbe implicitamente tale natura, e del resto la locuzione compare espressamente con riferimento al percorso di inclusione e ai servizi, di cui all'art. 6. Cfr. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 210.

<sup>94</sup> Per osservazioni analoghe sul primo comma dell'art. 1, d.l. n. 48/2023 v. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 210, secondo il quale, però, tale opzione interpretativa verrebbe «ridimensionata» nel secondo comma, ivi «ponendosi su un piano paritario la dimensione economica e quella prettamente socio-assistenziale/lavorativa».

<sup>95</sup> Quest'ultima categoria è stata aggiunta in sede di conversione del decreto legge.

dalla dottrina, dei rinvii alle Corti superiori e dei rilievi espressi dalla Commissione UE nella procedura di infrazione (v. *retro* al par. 3.2). Vengono, dunque, confermati la cittadinanza italiana o di un Paese dell'UE e il permesso di soggiorno di lungo periodo per i cittadini extra-UE. Viene aggiunto lo *status* di protezione internazionale ex d.lgs. n. 251/2007 e viene dimezzato il requisito della residenza in Italia, che scende da 10 a 5 anni, ferma la permanenza ininterrotta negli ultimi due anni<sup>96</sup>. Non è chiaro se la correzione di questo requisito, più che opportuna alla luce della procedura di infrazione appena menzionata, sarà sufficiente a porlo al sicuro da censure di illegittimità eurounitaria e di costituzionalità<sup>97</sup>. Va, infatti, tenuto presente che la natura del *benefit* sembra mutata, attribuendo prevalenza alle esigenze di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale rispetto a quelle di reinserimento lavorativo, centrali nel ragionamento di Corte Cost. n. 19/2022, che ha ritenuto legittimo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo del RDC<sup>98</sup> (v. *retro* il par. 3.2).

Vengono inaspriti i requisiti di probità imposti al richiedente il beneficio<sup>99</sup>: alle preclusioni relative alle sentenze di condanna definitive o di patteggiamento per determinati reati nei 10 anni precedenti e alle misure cautelari personali si aggiunge anche quella riguardante le misure di prevenzione; inoltre, l'elenco dei reati presi in considerazione è stato notevolmente ampliato, indebitamente mettendo sullo stesso piano reati di gravità assai diversa<sup>100</sup> [art. 2, co. 2, lett. d)]. Il requisito dell'assenza di dimissioni nei 12 mesi precedenti da parte di un componente del nucleo familiare tenuto

---

<sup>96</sup> Il requisito di continuità viene precisato nell'art. 2, co. 10, d.l. n. 48, che considera interrotta la residenza quando l'assenza dal territorio italiano si protragga per almeno due mesi continuativi, o quattro su un periodo di 18, salvo che l'allontanamento dal territorio italiano sia dovuto a gravi e documentate ragioni di salute. Saluta con favore questa precisazione, assente nella disciplina del RDC e supplita dalla prassi amministrativa (nota ministeriale 14 aprile 2020), S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 213, che peraltro ritiene inadeguata la previsione dei soli motivi di salute quale ragione giustificatrice dell'assenza prolungata dall'Italia.

<sup>97</sup> Dubitativamente, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., pp. 214-215; M. VINCIGI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., pp. 5-6, anche in nota. Su tutte le possibili censure di illegittimità eurounitaria e costituzionale di ADI e SFL, anche in relazione ai requisiti soggettivi di accesso, v. A. GUARISO, *Prime note sulle nuove discriminazioni nella "riforma" del reddito di cittadinanza*, in *Italian equality network*, maggio 2023.

<sup>98</sup> Peraltro, la decisione sul REI di Corte Cost. n. 34/2022, che ha parimenti fatto salvo il medesimo requisito per questo *benefit* in cui prevale la funzione di contrasto all'esclusione sociale (v. *retro* il par. 3.2), getta un'ulteriore ombra di incertezza su una eventuale futura pronuncia della Consulta in merito al requisito di residenza quinquennale.

<sup>99</sup> Cosicché la preclusione alla presentazione della domanda non si estende all'intero nucleo familiare: in questo senso G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 383, anche sulla scorta della circ. INPS 5 luglio 2019, n. 100, relativa all'analoga previsione stabilita per i richiedenti del RDC.

<sup>100</sup> La norma fa riferimento, oltre ai reati commessi per ottenere o mantenere l'ADI di cui all'art. 8, co. 1-2, d.l. n. 48/2023 (v. *infra* il par. 4.3), anche a ogni «delitto non colposo che comporti l'applicazione della pena non inferiore a un anno di reclusione» [art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023, cui rinvia l'art. 2, co. 2, lett. d)]. Per considerazioni altrettanto critiche su questo inopportuno ed eterogeneo ampliamento v. anche S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 218, secondo il quale si colpirebbero soggetti fragili, che anche per questo hanno commesso reati bagatellari, impedendo loro la fuoriuscita da questa situazione di marginalità. Per considerazioni simili v. anche G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 383, secondo il quale particolare perplessità suscita pure l'aggiunta delle misure di prevenzione, soprattutto alla luce del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza.

all'attivazione lavorativa (v. *infra* il par. 4.2), è stato in parte allentato, in parte reso più stringente [art. 2, co. 3]. Infatti, per un verso nell'ADI sono fatte salve non soltanto le dimissioni per giusta causa, come già nel RDC, ma anche la risoluzione consensuale del rapporto ai sensi dell'art. 7, l. n. 604/1966; per altro verso, l'esclusione dal *benefit* riguarda in questa ipotesi l'intero nucleo, e non soltanto il richiedente dimissionario, rispolverandosi così la previsione originaria del d.l. n. 4/2019, poi corretta in sede di conversione<sup>101</sup>.

L'ADI ricalca il RDC anche per quanto riguarda i requisiti oggettivi [art. 2, co. 2, lett. b), d.l. n. 48/2023]. Si ripropongono, dunque, con marginali ritocchi: l'ISEE non superiore a 9.360 euro; un reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza, con la soglia che sale a 7.560 euro annui, se tutti i componenti hanno almeno 67 anni, oppure i componenti di età inferiore sono tutti disabili; un patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro, salvo per la casa di abitazione, il cui valore a fini IMU non deve superare i 150.000 euro; un patrimonio mobiliare superiore a 6.000 euro, con eventuali incrementi in relazione alla composizione del nucleo, rimasti invariati rispetto al RDC (v. *retro* il par. 3.2, anche in nota); le limitazioni su talune tipologie di beni durevoli, come le imbarcazioni da diporto, le auto e le moto di grossa cilindrata, gli aeromobili.

Rispetto alla disciplina del RDC si evidenzia, anzitutto, l'innalzamento della soglia per i nuclei con persone anziane, che viene allineata a quella per l'accesso alla Pensione di cittadinanza, in modo tale da consentire ai percettori di quella prestazione, abolita insieme al RDC a far data dal 1° gennaio 2024, di continuare a godere di un *benefit* del medesimo importo. Risalta, poi, nel caso di abitazione locata, il mancato innalzamento della soglia reddituale fino a 9.360 euro (fermo, ovviamente, il diritto al supplemento per l'affitto in presenza di tutti i requisiti – v. *infra*). Si tratta di un'omissione fortemente penalizzante, in grado di escludere un cospicuo numero di famiglie bisognose dalla fruizione del *benefit*: chi sperava in una dimenticanza, è stato smentito dalla legge di conversione, che sul punto non è intervenuta. Ulteriori differenze riguardano il valore massimo della casa di abitazione, ora espressamente quantificato in 150.000 euro, e i beni durevoli preclusivi della domanda dell'ADI, con una rimodulazione dei periodi di immatricolazione di auto e motoveicoli, e l'aggiunta degli aeromobili<sup>102</sup>.

Scolpiti i criteri di accesso, conviene ora affrontare le modalità di determinazione del *benefit*, così da poter poi procedere in modo più consapevole a individuare chi guadagna e chi perde nella transizione al nuovo sussidio. Come già il RDC, anche l'ADI si articola in due componenti: la prima necessaria, a integrazione del reddito, fino alle soglie di accesso; la seconda eventuale, quale contributo al canone di locazione fino a all'importo massimo di 3.360 euro annui, oppure fino a 1.800 euro annui per i nuclei composti esclusivamente da persone anziane (con almeno 67 anni), o da anziani e disabili.

---

<sup>101</sup> Lo rilevano correttamente G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 382, nonché S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 215-216, che stigmatizza l'ormai consueto e *bypartisan* approccio di penalizzazione del nucleo per i fatti riprovati relativi a un solo componente.

<sup>102</sup> Rispetto alla disciplina del RDC, non ha più ora alcun rilievo l'immatricolazione di autoveicoli di bassa cilindrata (prima ostativa alla domanda per 6 mesi), mentre il periodo di immatricolazione che impedisce la richiesta del *benefit* per auto e moto di grossa cilindrata aumenta da 24 a 36 mesi.

La modifica più rilevante rispetto al RDC, fortemente penalizzante, attiene alla situazione abitativa del nucleo: infatti, non compare più l'integrazione per il mutuo. Anche in questo caso non si è trattato di una distrazione del frettoloso legislatore del decreto n. 48, perché la legge di conversione in merito tace.

Per la quantificazione della prestazione economica e per l'individuazione del reddito soglia viene riproposta la scala di equivalenza, che, tuttavia, viene completamente riscritta per rispecchiare meglio le diverse fragilità dei componenti del nucleo (art. 2, co. 4, d.l. n. 48/2023). I coefficienti sono stati aumentati a sei (dai due del RDC) e il valore massimo è stato incrementato (di 0,1): 1 per il primo componente, incrementato di 0,5 per ogni ulteriore membro con disabilità o non autosufficiente; di 0,4 per ogni ulteriore membro con almeno 60 anni di età; di 0,4 per ogni ulteriore membro maggiorenne con carichi di cura, come individuati dall'art. 6, co. 5, d.l. n. 48/2023 (v. *infra* il par. 4.2); di 0,15 per ciascun minore fino a 2; di 0,10 per gli ulteriori minori; di 0,30 per ogni altro componente adulto in condizione di grave disagio bio-psico-sociale e inserito in programmi di cura e di assistenza certificati dalla p.a. Il coefficiente massimo è pari 2,2, ma sale a 2,3 se nel nucleo vi sono disabili gravi o non autosufficienti.

La legge esclude espressamente dalla scala di equivalenza i componenti del nucleo familiare per tutto il tempo in cui siano ricoverati in strutture a totale carico pubblico, e nei periodi in cui non risiedano nel territorio dello Stato (art. 2, co. 5). Ma, ragionando *a contrariis*, balza subito all'occhio che non vengono considerati dalla scala di equivalenza nemmeno i soggetti normodotati tra i 18 e i 59 anni, non *caregivers*, ulteriori rispetto al primo. Se questa opzione appare per certi versi in linea con la scelta del legislatore di destinare il *benefit* ai nuclei con fragilità, dei quali effettivamente la scala di equivalenza tiene meglio conto<sup>103</sup>, essa, tuttavia, non rispecchia la composizione effettiva della famiglia, e dunque non si fa carico adeguatamente delle sue necessità<sup>104</sup>. Di più, la nuova scala di equivalenza riduce il peso attribuito ai minori<sup>105</sup>, con un andamento paradossalmente decrescente, che impatta più pesantemente sulle famiglie numerose. Si tratta di una strategia miope, alla luce dei gravissimi problemi demografici che attanagliano il nostro Paese. Sulla base di questi rilievi, ben si comprende il severo giudizio della maggior parte della dottrina su questo meccanismo, ritenuto ancora più cervellottico, lontano dai costi effettivi di ogni componente aggiuntivo e foriero di numerosi paradossi e iniquità<sup>106</sup>.

La durata dell'ADI è identica a quella del RDC, ovvero 18 mesi, con la possibilità di rinnovi, previa sospensione di un mese: questi ultimi, tuttavia, sono di 12 mesi, con una indubbia penalizzazione rispetto al RDC, nel quale anch'essi erano di 18 mesi, e ancora di più rispetto alla Pensione di cittadinanza, per la quale non era prevista alcuna

---

<sup>103</sup> In questo senso anche S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 222, nonché G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 384.

<sup>104</sup> Cfr. G. PROTO, *L'abolizione del reddito minimo in Italia nell'orizzonte europeo*, in *Menabò di etica ed economia*, 2023, n. 196.

<sup>105</sup> V. S. CAFFIO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>106</sup> Cfr. M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione. Che succede all'equità orizzontale?*, in *Menabò di etica ed economia*, 2023, n. 193; G. PROTO, *L'abolizione del reddito minimo in Italia nell'orizzonte europeo*, cit., che suggerisce di sostituire la scala di equivalenza dell'ADI con «una scala di equivalenza vera e propria, come la scala dell'ISEE», in grado di tener conto di tutti i componenti del nucleo familiare senza imporre massimi artificiosi.

sospensione. Questa previsione contrasta con la *ratio* del *benefit*, destinato ai nuclei con fragilità<sup>107</sup>, cosicché sulla ipotetica premura di responsabilizzare i fruitori sembrano prevalere più semplicemente le consuete esigenze di bilancio.

La prestazione economica, alla stregua del RDC, è erogata mensilmente tramite caricamento su un'apposita Carta, denominata «Carta di inclusione» (art. 4, co. 8, d.lgs. n. 48/2023); essa è esente da IRPEF e impignorabile, ed è compatibile con la percezione di NASPI e altri *benefit* collegati alla disoccupazione involontaria. Come già per il RDC, non si computano nel reddito una serie di prestazioni assistenziali, che sono state lievemente incrementate [art. 2, co. 2, lett. b), n. 2, e co. 7, d.l. n. 48/2023]: in particolare, non concorre al calcolo del reddito nemmeno l'assegno unico universale, che è ora integralmente cumulabile con l'ADI<sup>108</sup> [art. 2, co. 7, lett. a), d.l. n. 48/2023].

In conclusione di questo paragrafo occorre soffermarsi un poco sugli effetti redistributivi connessi alla sostituzione del RDC con l'ADI, considerando la variazione dei requisiti soggettivi e oggettivi, e la rimodulazione della scala di equivalenza, che influisce sui secondi. La quantificazione di questo impatto è assai complessa, perché, come in un sistema di pesi e contrappesi, sono all'opera, allo stesso tempo, fattori che ampliano e fattori che restringono la platea dei beneficiari della nuova misura.

La principale causa di esclusione è costituita dalla cd. “nuova categorialità” del *benefit*, che di fatto taglia fuori tutti i nuclei familiari senza le fragilità considerate dalla legge<sup>109</sup>, ovvero, secondo alcune stime, più di 1/3 degli attuali fruitori del RDC<sup>110</sup>, con un impatto particolarmente pesante sui *single*<sup>111</sup>, più della metà dei quali perderà il sussidio<sup>112</sup>. Tuttavia, una quota significativa di questa “fortunata” platea resterà, comunque, esclusa in conseguenza della rimodulazione dei requisiti reddituali e della scala di equivalenza<sup>113</sup>.

Se ora si prendono in considerazione i fattori di ampliamento della platea, quello più importante è probabilmente la riduzione del requisito di residenza degli stranieri sul territorio a cinque anni. Tuttavia, l'effetto finale risulta controverso<sup>114</sup>, poiché i relativi

---

<sup>107</sup> Cfr. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 223.

<sup>108</sup> Con riferimento al RDC, l'art. 7, co. 2, d.lgs. n. 230/2021 già consentiva la cumulabilità dell'Assegno unico universale, ma prevedendo al contempo lo scomputo della quota di RDC relativa al minore *de quo* dalla somma complessivamente spettante.

<sup>109</sup> Cfr. M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in *Menabò di etica ed economia*, 2023, n. 193.

<sup>110</sup> Più esattamente il 33,6%, pari a 400.000 su circa 1,2 milioni di nuclei percettori di RDC: v. il *Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2023. Sintesi*, in *upbilancio.it*, p. 9.

<sup>111</sup> F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione?*, cit., p. 148.

<sup>112</sup> Solo il 41,4% dei nuclei unipersonali mantiene il diritto, ovvero quelli composti da un disabile o da una persona di almeno 60 anni: M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione*, cit.

<sup>113</sup> Si tratta di poco più del 12%, ovvero di circa 97.000 nuclei: con la conseguenza che la quota totale dei precedenti fruitori del RDC che non percepiranno l'ADI sale al 42%: v. il *Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2023*, cit., pp. 9-10. Principalmente in ragione della soglia reddituale, ora insensibile alla circostanza che il nucleo sia in affitto, e dell'esclusione dalla scala di equivalenza dei maggiorenni normodotati di età inferiore ai 60 anni, i cui eventuali redditi non sono più compensati dall'incremento della soglia reddituale generato dall'applicazione della scala di equivalenza. Ma qualche effetto lo avrà sicuramente anche la specificazione del valore massimo della prima casa. V. *retro* questo stesso paragrafo.

<sup>114</sup> Il *Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2023*, cit., p. 9 stima l'incremento dei nuclei beneficiari legato a questo fattore in soli 50.000, per un totale di 740.000 nuclei beneficiari dell'ADI.

nuclei familiari soddisfano con maggiori difficoltà taluni requisiti categoriali e sono, altresì, penalizzati dalle modifiche dei requisiti oggettivi, in particolare dalla mancata riproposizione dell'incremento della soglia di reddito per le famiglie in affitto<sup>115</sup>. Anche la riscrittura della scala di equivalenza provocherà nuovi ingressi, principalmente in ragione del lieve aumento del coefficiente massimo e tra i nuclei con persone disabili: ma i numeri dovrebbero essere trascurabili<sup>116</sup>.

Passando alla quantificazione della prestazione, gli effetti redistributivi della scala di equivalenza sono assai marcati: ai nuclei che si avvantaggiano rispetto alla situazione preesistente, ovvero le famiglie con persone disabili e con figli minori (in questo secondo caso principalmente per l'integrale cumulo tra l'assegno unico universale e l'ADI)<sup>117</sup>, si contrappongono le famiglie che perdono quote importanti del *benefit*, soprattutto, ancora una volta, a causa dell'esclusione degli adulti che non rientrano tra le fragilità considerate meritevoli dalla legge<sup>118</sup>.

Il bilancio provvisorio del passaggio dal RDC all'ADI, pur nell'alternarsi di vincenti e perdenti, e nella variabilità delle cifre e delle stime, è abbastanza chiaro: la platea dei beneficiari viene severamente ridotta, mentre gli importi erogati ai nuclei ritenuti ora meritevoli mediamente aumentano<sup>119</sup>. Tuttavia, l'effetto combinato di questi due fattori è nettamente positivo per le finanze pubbliche, che, secondo alcune proiezioni, risparmieranno circa tre miliardi e mezzo di euro<sup>120</sup>. Tuttavia, un giudizio complessivo sull'impatto della misura nel confronto con il RDC deve essere sospeso fino all'esame del secondo strumento messo in campo dal legislatore, ovvero il SFL, che dovrebbe completare idealmente il quadro dei dispositivi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e lavorativa, coinvolgendo proprio le persone escluse dal cono applicativo dell'ADI in ragione della sua categorialità.

#### 4.2 Gli obblighi dei beneficiari: la triade dei patti per l'attivazione e l'inclusione sociale e lavorativa.

Il d.l. n. 48/2023 riprende la *summa divisio* degli obblighi già sperimentati, per vero non con grande successo, come si è visto, nel d.l. n. 4/2019 per il RDC, distinguendo, dunque, obblighi di comunicazione e obblighi di attivazione. I primi, concentrati nell'art. 3, co. 5 ss., perseguono i consueti fini antiabusivi e attengono a ogni variazione che incida sulle condizioni e i requisiti di accesso e mantenimento del *benefit*, compreso, in particolare,

---

<sup>115</sup> Cfr. la *Relazione annuale della Banca d'Italia 2022*, 31 maggio 2023, in *bancaditalia.it*, p. 68.

<sup>116</sup> Cfr., con particolare riferimento ai nuovi ingressi di nuclei con persone disabili, M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione*, cit.

<sup>117</sup> V. *Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2023*, cit., p. 10.

<sup>118</sup> Cfr. M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione*, cit.

<sup>119</sup> Da 5.038 euro annui a 5938. Più precisamente, si calcola che tra i percettori di RDC che conserveranno l'ADI il 46,7% godrà di un *benefit* invariato, il 31,3% lo vedrà incrementato, mentre il restante 22% subirà una diminuzione. Per queste stime v. M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione*, cit.

<sup>120</sup> Cfr. M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione*, cit. Risparmi inferiori (2,5 miliardi di euro) sono calcolati dal *Rapporto sulla politica di bilancio – giugno 2023*, cit., p. 10, che però introduce nel calcolo anche i versamenti dell'assegno unico universale.

l'avvio di un'attività di lavoro autonomo o imprenditoriale, con il relativo reddito. Quanto al lavoro subordinato, l'obbligo di comunicazione riguarda unicamente il reddito oltre i 3.000 euro: peraltro, in questa ipotesi, per il ritardo oltre i 30 giorni è prevista la sospensione del *benefit*, che è seguita dalla decadenza soltanto dopo 3 mesi. In tutti gli altri casi, invece, è prevista la sola decadenza, allo scadere dei diversi termini fissati dal legislatore. Sono rimaste identiche le sanzioni penali già previste dalla disciplina del RDC con riferimento alle dichiarazioni false od omissioni, perpetrate al fine di ottenere o mantenere la prestazione (art. 8, co. 1-2, d.l. n. 48/2023).

Benché i nuclei destinatari dell'ADI comprendano per definizione persone non occupabili, tutti i componenti del nucleo sono tenuti a sottoscrivere il Patto di attivazione digitale, che consente l'accesso alla fruizione del sussidio e ai servizi ad esso collegati, espressamente definiti livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost. (art. 6, co. 8, d.l. n. 48/2023)*<sup>121</sup>. Più precisamente, ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.l. n. 48/2023, il richiedente dell'ADI, dopo aver effettuato la domanda all'INPS<sup>122</sup>, deve iscriversi presso l'apposito sistema informativo di cui all'art. 5 (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa: di seguito, SIISL<sup>123</sup>), nell'ambito del quale opera una piattaforma dedicata<sup>124</sup>, e sottoscrivere il Patto di attivazione digitale, che è condizione per la percezione del *benefit*, erogato soltanto decorso un mese dalla stipulazione di detto patto (art. 4, co. 2).

In tal modo, il beneficiario autorizza altresì la trasmissione dei dati del nucleo familiare agli attori del mercato del lavoro (art. 4, co. 1); le stesse informazioni sono altresì inoltrate di *default* ai servizi sociali comunali (art. 4, co. 3). Questi ultimi, come già nel REI e a differenza del RDC, costituiscono la porta d'ingresso nel «percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa», cui tutti i membri del nucleo sono tenuti ad aderire in virtù del Patto di attivazione digitale (art. 6, co. 1). Il primo appuntamento, cui devono partecipare tutti i componenti del nucleo beneficiario, è fissato entro 120 giorni dalla sottoscrizione del patto (art. 4, co. 4)<sup>125</sup>. In tale sede viene effettuata una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo, finalizzata alla sottoscrizione del Patto per l'inclusione (art. 4, co. 5): come già per le misure precedenti (REI e RDC), si tratta di un *assessment* svolto da un'*équipe* multidisciplinare, con il coinvolgimento dei

---

<sup>121</sup> Sul percorso di attivazione dei percettori dell'ADI v. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 224 ss.; ID., *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 211 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 385-386; M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., p. 10-11.

<sup>122</sup> La norma prevede di *default* che essa avvenga in via telematica, ma, realisticamente, ha previsto il coinvolgimento degli istituti di patronato e, in sede di conversione, anche dei CAF (previa convenzione con l'INPS).

<sup>123</sup> Il SIISL, realizzato dall'INPS, è stato attuato con d.m. 8 agosto 2023, ed è operativo dal 1° settembre 2023.

<sup>124</sup> Si tratta della «Piattaforma digitale per l'inclusione sociale e lavorativa per la presa in carico e la ricerca attiva», che costituisce parte integrante del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPoL): v. l'art. 13, co. 2, lett. *dter*), d.lgs. n. 150/2015.

<sup>125</sup> Ci si è chiesti chi debba prendere l'iniziativa per la fissazione di questo primo incontro, poiché sul punto l'art. 4, co. 4, d.l. n. 48/2023 è del tutto vago (S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 226). Peraltro, l'art. 6, co. 5<sup>ter</sup> stabilisce che le convocazioni da parte dei Comuni transitano tendenzialmente attraverso la piattaforma, benché sia stata prevista opportunamente anche la possibilità di utilizzare mezzi più classici, come messaggistica telefonica o posta elettronica. Si può, pertanto, ipotizzare che anche per il primo appuntamento si debbano attivare i Comuni.

servizi sul territorio<sup>126</sup> (art. 6, co. 2), che operano in stretto raccordo con gli enti del terzo settore (art. 6, co. 6).

Tuttavia, la valutazione è anche volta a individuare, all'interno dei nuclei destinatari, i membri che il legislatore ritiene «attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi» ex art. 6, co. 4, d.l. n. 48/2023. Più precisamente, si tratta dei «componenti del nucleo maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura», come definiti dalla legge stessa (v. *infra* questo stesso paragrafo)<sup>127</sup>. I componenti attivabili al lavoro sono, quindi, avviati ai CPI<sup>128</sup> per la sottoscrizione del Patto di servizio entro 60 giorni<sup>129</sup>, e sono così tenuti a partecipare a tutte le misure formative, di lavoro e di politica attiva per essi individuate, compresi, eventualmente, i percorsi formativi di GOL (art. 6, co. 3-4, d.l. n. 48/2023).

Tra gli obblighi dei soggetti attivabili al lavoro è ricompreso, ovviamente, anche quello di accettare un'offerta di lavoro, a pena di decadenza dell'intero nucleo (art. 9, d.l. n. 48/2023)<sup>130</sup>. Si tratta di un'offerta non più definita congrua, un'offerta *sans phrase*, connotata esclusivamente in base a parametri geografico-temporali, nonché economici. Addirittura, se l'occasione occupazionale è a tempo indeterminato, deve essere accettato un lavoro ovunque collocato sul territorio, purché retribuito in linea con i minimi salariali stabiliti nei contratti collettivi ex art. 51 d.lgs. n. 81/2015; se a tempo determinato, anche in somministrazione, è previsto, invece, un limite di 80 chilometri e 120 minuti con i mezzi pubblici - quest'ultimo aggiunto in sede di conversione. Sempre in sede di conversione detti limiti sono stati estesi ai nuclei con figli minori di 14 anni, anche per i contratti a tempo indeterminato. Nulla è stato previsto circa la durata del contratto a termine, cosicché il beneficiario sarà tenuto a un'attivazione massima, dovendo accettare anche lavori molto brevi, perfino di un giorno (per i quali, tuttavia, sono stati contestualmente introdotti incentivi compensatori – v. *infra* il par. 4.4). Per i contratti a

---

<sup>126</sup> Più precisamente, vengono indicati, *in primis*, i servizi per l'impiego, nonché quelli afferenti alla formazione, alle politiche abitative, alla tutela della salute, alla formazione e all'istruzione,

<sup>127</sup> Una voce dottrinale si è chiesta se i requisiti elencati dalla norma vadano letti cumulativamente o disgiuntamente, giungendo poi, alla fine di un articolato ragionamento, a preferire questa seconda interpretazione, che, in particolare, includerebbe tra i soggetti attivabili tutti gli adulti normodotati del nucleo, senza figli e di età inferiore ai 60 anni. Cfr. S. CAFFIO, *L'introduzione dell'Assegno di inclusione*, cit., pp. 158-159. Questa esegesi non convince, anzitutto, sotto il profilo letterale: la norma pare abbastanza chiara nel considerare cumulativi i requisiti ivi esplicitati. Del resto, l'esclusione dei maggiorenni normodotati senza figli e di età inferiore ai 60 anni dagli obblighi di attivazione al lavoro fa da *pendant* alla loro estromissione dalla scala di equivalenza e alla loro possibilità di ricorrere, in presenza dei relativi requisiti, al SFL (v. *infra* il par. 4.5).

<sup>128</sup> Tuttavia, l'art. 4, co. 6, attribuisce ai servizi sociali la facoltà di modificare o adeguare l'avvio al CPI sulla base delle concrete esigenze di inclusione o attivazione lavorativa o formativa, cosicché è anche sicuramente possibile una dilazione. La discrezionalità così attribuita agli operatori dei servizi sociali sembra molto opportuna, in vista della personalizzazione del percorso di reinserimento, cosicché non è condivisibile l'opinione di chi vorrebbe imbrigliarla nella decretazione ministeriale per esigenze di uniformità, che è esattamente il contrario della personalizzazione. Cfr. nel senso qui criticato S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 227.

<sup>129</sup> Le Regioni possono coinvolgere gli attori accreditati per i servizi al lavoro per la stipulazione del patto e la successiva presa in carico (artt. 4, co. 5 e 6, co. 7).

<sup>130</sup> Sull'offerta di lavoro v., in particolare, S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 228 ss.; ID., *Povertà, reddito e occupazione*, cit., pp. 219-220.

tempo parziale, è stato ripreso il limite del 60% del tempo pieno, già sperimentato con il RDC.

La primissima dottrina ha aspramente criticato il tramonto dell'«offerta congrua», e *pour cause*<sup>131</sup>. In effetti, il peggioramento rispetto ai fruitori di RDC investe praticamente tutti i parametri dell'occasione lavorativa che deve essere accettata, da quello economico, visto che viene meno il vincolo del 10% in più rispetto all'importo del RDC, alla mobilità geografica, che ora è massima nel caso di contratto a tempo indeterminato, salvo circoscritte eccezioni, alla durata minima del contratto a termine, che nel RDC era di tre mesi, fino alla tutela della professionalità, qui totalmente obliterata, mentre per i beneficiari di RDC si rinviava all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015. Stupisce un poco questo accanimento nei confronti dei componenti occupabili di nuclei che il legislatore stesso riconosce come affetti da particolari fragilità, tanto da meritare questo *benefit* categoriale: ci si sarebbe aspettati una maggiore indulgenza e, magari, una valutazione affidata agli operatori dei CPI caso per caso, nell'ambito di criteri di massima fissati dal legislatore.

Sono espressamente esclusi dalle misure di attivazione lavorativa: i disabili; le persone con almeno 60 anni o titolari di pensione diretta; le persone affette da patologie oncologiche; i *caregivers*, come definiti dall'art. 6, co. 4, ovvero coloro che assistono bimbi di età inferiore a tre anni, o tre o più figli, purché minorenni, oppure disabili o soggetti non autosufficienti; le donne vittime di violenza inserite in percorsi di protezione riconosciuti (art. 6, co. 5). I disabili e le persone con almeno 60 anni, o titolari di pensione diretta, nonché le donne vittime di violenza, possono, a domanda, aderire a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale (art. 6, co. 5).

Il legislatore è molto più vago sul percorso dischiuso dal Patto per l'inclusione, forse per lasciare maggiore spazio alla sussidiarietà verticale, in una materia, quella dell'assistenza e dei servizi sociali, che, del resto, è di competenza residuale regionale<sup>132</sup>. Compaiono solo tre previsioni, peraltro comuni anche ai componenti attivabili al lavoro del nucleo familiare. E', dunque, previsto che tutti i membri del nucleo si rechino, rispettivamente, presso i servizi sociali comunali o i CPI (o i servizi accreditati) ove hanno sottoscritto il patto, per aggiornare la propria posizione ogni 90 giorni: in difetto, il beneficio è sospeso (art. 4, co. 4-5). Nel delineare quest'obbligo di *reporting*, il legislatore ha mostrato una mano decisamente più leggera rispetto all'analogo obbligo dei percettori del RDC, introdotto dalla legge di bilancio 2022 in funzione anti-divano: da un lato, la cadenza è meno serrata, dall'altro, la conseguenza giuridica è ben più *soft* – nel RDC era la decadenza dal sussidio.

In secondo luogo, tutti i beneficiari dell'ADI compresi tra i 18 e i 29 anni, sono, altresì, obbligati a frequentare regolarmente percorsi di istruzione di primo livello o,

---

<sup>131</sup> Cfr., per es., G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 387, con particolare riferimento alla mobilità geografica richiesta, considerata eccessiva e tale da aggravare le fragilità del nucleo; M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., pp. 9-10, che, in questo inasprimento della condizionalità, vede in pericolo il diritto costituzionalmente garantito a scegliere la propria occupazione.

<sup>132</sup> Secondo G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 385, si tratta di obblighi necessariamente piuttosto contenuti, più orientati all'inclusione sociale che non all'inserimento lavorativo.

comunque, funzionali all'assolvimento dell'obbligo di istruzione [art. 3, co. 11]: viene qui richiamato espressamente l'art. 1, co. 316, l. n. 197/2022, che subordinava l'erogazione del RDC a detto adempimento (v. *retro* il par. 4).

Infine, il percorso personalizzato di tutti i componenti del nucleo, alla luce dei bisogni rilevati, può prevedere la partecipazione ai PUC nel comune di residenza, ai sensi dell'art. 6, co. 5bis<sup>133</sup>. Benché la misura sembri rivolta tanto ai sottoscrittori del Patto di servizio, quanto a quelli del Patto per l'inclusione, essa è pensata soprattutto per le persone con maggiori barriere, e dunque tipicamente per i secondi. Infatti, i PUC sono principalmente volti all'*empowerment* della persona e allo sviluppo delle sue capacità anche relazionali, in un'ottica di *welfare* generativo<sup>134</sup>.

Il legislatore ripone grandi speranze nella piattaforma dedicata ai percettori dell'ADI, individuandola come il fulcro del percorso di attivazione in entrambe le sue articolazioni. Attraverso di essa i beneficiari, a seconda della propria condizione, accedono a informazioni e proposte su offerte di lavoro, corsi di formazione, tirocini, PUC e altri strumenti di politica attiva, nonché, più in generale, sulle attività previste dai rispettivi patti (art. 5, co. 2). Al contempo, la piattaforma è concepita anche come un mezzo di *empowerment* del beneficiario, atto a «favorire percorsi autonomi di ricerca di lavoro e rafforzamento delle competenze» (art. 5, co. 1). In quest'opera di supporto al percettore di ADI nella ricerca di attività formative, lavorative e di politica attiva, la piattaforma tiene conto «da una parte delle esperienze educative e formative e delle competenze professionali pregresse, dall'altra della disponibilità» di offerte di lavoro, corsi, PUC e altre iniziative (art. 5, co. 2). Si scorge qui un'attenzione particolare del legislatore per la professionalità maturata dall'assistito e per le sue preferenze, che, tuttavia, contrasta con la rigorosa disciplina dell'offerta di lavoro delineata dall'art. 9 (v. *retro*).

La dottrina si è subito mostrata condivisibilmente piuttosto scettica nei confronti di questa sconfinata fiducia nelle virtù taumaturgiche della piattaforma, non tanto per i cronici ritardi con cui la p.a. ha sinora realizzato le banche dati e le infrastrutture informatiche previste dalle varie leggi susseguitesi nel tempo, quanto piuttosto per la platea dei fruitori<sup>135</sup>. Si tratta di soggetti per definizione svantaggiati, che sovente non dispongono né dei *devices*, né delle connessioni internet, né delle competenze necessarie per poter utilizzare le *Information Technologies*, e che, in ogni caso, necessitano di un'attività di accompagnamento per superare le plurime barriere dai quali sono afflitti. E'

---

<sup>133</sup> Nella disposizione il legislatore ribadisce le caratteristiche dei PUC, senza discostarsi da quanto era previsto nella disciplina del RDC: organizzazione da parte dei comuni o di altre p.a., in convenzione con i comuni; attività nell'ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni; svolgimento a titolo gratuito; carattere non subordinato, né parasubordinato dell'attività, che, in particolare, non costituisce rapporto di pubblico impiego.

<sup>134</sup> In quest'ottica, i PUC sono visti come il contributo che la persona in stato di bisogno offre al benessere collettivo in cambio del sostegno pubblico ricevuto, in un'ottica di ampia solidarietà in linea con gli artt. 2 e 3, co. 2, Cost.: cfr. A. D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale*, cit., p. 353 ss., spec. p. 355.

<sup>135</sup> Cfr., per es., E. GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita*, cit., p. 19, secondo il quale il legislatore mostrerebbe un «notevole e ingiustificato ottimismo» sulle possibilità della nuova piattaforma; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, cit., p. 386; F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro*, cit., p. 182.

davvero utopistico pensare che si orienteranno da soli con profitto nella nuova piattaforma.

#### 4.3 *L'inasprimento della condizionalità: l'apparato sanzionatorio*

Nell'ADI l'inasprimento della condizionalità rispetto a quella imposta ai percettori di RDC transita principalmente attraverso l'apparato sanzionatorio<sup>136</sup>, più che tramite gli obblighi che, anzi, come si è visto, sono stati in alcuni casi anche allentati. L'art. 8, d.l. n. 48/2023 conferma, dunque, l'impianto dell'art. 7, d.l. n. 4/2019, perseguendo i medesimi due obiettivi, ovvero il contrasto a possibili abusi nella fruizione del beneficio economico, con l'ampio e discusso utilizzo della sanzione penale, e il supporto dei meccanismi di attivazione, ormai con la sanzione pressoché esclusiva della decadenza.

I due nuovi reati introdotti dal d.l. n. 4/2019 sono stati riprodotti praticamente alla lettera ai co. 1-2 dell'art. 8, d.l. n. 48/2023: uso di dichiarazioni o documenti falsi, od omissione di informazioni dovute, per ottenere l'ADI; omissione della comunicazione di variazioni di reddito o patrimoniali, o di informazioni dovute rilevanti ai fini del mantenimento dell'ADI (v. *retro* il par. 3.4).

Il decreto n. 48 ripropone anche i provvedimenti accompagnatori delle condanne definitive o dei patteggiamenti relative ai reati di cui ai co. 1-2, oltre che a tutti quelli puniti con almeno un anno di reclusione, di natura non colposa. Qui vi è un indubbio inasprimento rispetto alla disciplina del RDC. Non deve trarre in inganno la sostituzione del termine «revoca» con decadenza, che è puramente nominalistica, in quanto poi si precisa, comunque, l'obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito<sup>137</sup>; rimane sostanzialmente invariata anche la previsione circa l'impossibilità di richiedere il *benefit* per 10 anni (art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023). L'ulteriore penalizzazione si concretizza allora, per un verso, nell'ampliamento esponenziale dei reati presupposto della decadenza, che coincidono con quelli preclusivi della percezione del *benefit*, integrando ormai anche condotte di limitatissimo allarme sociale; per altro verso, nell'aggiunta, tra le cause di decadenza, delle misure di prevenzione disposte in via definitiva dall'autorità giudiziaria. Subisce conseguenti aggiustamenti anche la sospensione: in linea con la disciplina delle preclusioni di cui all'art. 2, co. 2, lett. d), d.l. n. 48/2023, essa ora riguarda non soltanto le condanne non definitive per i reati di cui all'art. 8, co. 3 e le misure cautelari personali (disposte per tutti i reati), ma abbraccia anche le misure di prevenzione adottate con provvedimenti non definitivi (art. 8, co. 14). Come già nel RDC, la sospensione investe

---

<sup>136</sup> Sull'apparato sanzionatorio a presidio dell'ADI v. S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 231 ss.; G. PICCO, *Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo e lo stralcio dei debiti contributivi (artt. 8, co. 1-4, 23 e 23-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, cit., p. 283 ss.

<sup>137</sup> Continua, invece, a utilizzare il termine «revoca», con conseguente restituzione di quanto indebitamente percepito, l'art. 8, co. 5, d.l. n. 48/2023 per l'ipotesi in cui la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e informazioni contenute nella domanda, ovvero l'omissione o mendace successiva comunicazione di qualsiasi altra variazione rilevante, non siano riconducibili ai reati di cui all'art. 8, co. 1-3.

anche i beneficiari latitanti o che si sono sottratti volontariamente all'esecuzione della pena.

Si ripropongono qui le sferzanti critiche sollevate in dottrina sull'inedito uso della sanzione penale, con il corollario di provvedimenti di revoca e decadenza (v. *retro* il par. 3.4). La prima dottrina si è interrogata se la nuova decadenza investa l'intero nucleo familiare o soltanto il componente destinatario dei provvedimenti di cui all'art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023. Si rileva, *per incidens*, che la questione non si pone per la sospensione, che il legislatore dispone espressamente soltanto «nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata» una delle misure o dei provvedimenti di cui all'art. 8, co. 14. Ora, benché la lettera dell'art. 8, co. 3 non sia univoca e si possa invocare anche qualche argomento sistematico a favore dell'esegesi che limita la decadenza al solo beneficiario interessato dai provvedimenti ivi elencati<sup>138</sup>, ad avviso di chi scrive è dirimente la lettera del co. 9 dell'art. 8: qui il legislatore, tra l'altro con disciplina più favorevole rispetto all'analoga disposizione relativa al RDC<sup>139</sup>, stabilisce che «il beneficio può essere richiesto da un componente il nucleo familiare solo decorsi 6 mesi dalla data del provvedimento di revoca o decadenza», ma soltanto «nei casi diversi da quelli di cui al comma 3». Ove, evidentemente, tale riferimento al co. 3 non avrebbe alcun significato se il legislatore non ritenesse la decadenza riferita a tutto il nucleo familiare. L'interpretazione qui preferita sulla base della coerenza interna dell'art. 8 nulla toglie alle critiche, condivise da chi scrive già con riferimento al RDC, sulla inopportunità e patente ingiustizia di questa colpevolizzazione dell'intero nucleo, che solleva notevoli perplessità anche sotto il profilo costituzionale, se si considerano sinergicamente i principi di ragionevolezza e personalità della responsabilità penale, di cui, rispettivamente, all'art. 3, co. 1, Cost. e all'art. 27, Cost.

Nessun problema esegetico suscitano, ahimé, le ulteriori ipotesi di decadenza, non retroattiva, che presidiano gli articolati obblighi di comunicazione e quelli di attivazione: in questo caso, infatti, con una chiarezza che si sarebbe fatta apprezzare anche in altre parti dell'art. 8, il legislatore proclama *expressis verbis* che «il nucleo familiare che percepisce l'Assegno di inclusione decade dal beneficio» (art. 8, co. 6). Per quanto riguarda i primi, si tratta delle comunicazioni relative alle variazioni dei requisiti per l'accesso o il mantenimento dell'ADI, ivi comprese quelle riferite alla composizione del nucleo [art. 8, co. 6, lett. e)-g)]<sup>140</sup>.

A suggello dei meccanismi di condizionalità, la decadenza dell'intero nucleo scatta quando anche uno solo dei suoi componenti: non si presenta presso i servizi sociali o i

---

<sup>138</sup> Cfr. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 241, che, per un verso, richiama la disciplina della sospensione, espressamente riferita al solo beneficiario interessato, per l'altro, utilizza l'argomento *a contrariis* menzionando gli altri casi in cui il legislatore stabilisce espressamente la decadenza dell'intero nucleo. Non manca un cenno anche all'argomento letterale (l'art. 8, co. 3 parla di «beneficiario»), particolarmente valorizzato da G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 388.

<sup>139</sup> Che, si ricorda, all'art. 7, co. 11, d.l. n. 4/2019 consentiva al richiedente o ad altro componente di presentare la domanda per il *benefit* decorsi 18 mesi dalla revoca o dalla decadenza, termine ridotto a 6 mesi soltanto se nel nucleo fossero presenti componenti minorenni o disabili.

<sup>140</sup> Si ricorda, inoltre, che la decadenza è, altresì, comminata dall'art. 3, co. 5-6 per i casi di omissione delle comunicazioni inerenti al reddito da lavoro subordinato e, rispettivamente, all'inizio di un'attività autonoma o imprenditoriale. Nelle rispettive disposizioni, peraltro, non si chiarisce se la decadenza investa l'intero nucleo o soltanto il beneficiario inadempiente.

servizi per il lavoro senza giustificato motivo; non sottoscrive uno dei due patti (salvi i casi di esonero); non partecipa alle iniziative di politica attiva o formativa sancite nel Patto di servizio, o non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali, o ancora non adempie all'obbligo di istruzione di cui all'art. 3, co. 11 (v. *retro* il par. 4.2); non accetta, senza giustificato motivo, l'offerta di lavoro (ove si tratti di soggetto attivabile al lavoro) [art. 8, co. 6, lett. a)-d), d.l. n. 48/2023].

Rispetto alla disciplina del RDC, risalta *ictu oculi* il ritorno a una sanzione monolitica, la decadenza, con l'abbandono del principio di gradualità ben presente soprattutto nella prima versione del d.l. n. 4/2019, anche se successivamente annacquato in risposta alle pressioni di un'opinione pubblica allarmata dai numeri crescenti dei percettori del sussidio. Vale qui la pena di rammentare che l'articolazione proporzionale dell'apparato sanzionatorio in relazione agli inadempimenti dei percettori di strumenti di sostegno al reddito era stata faticosamente introdotta dal legislatore del *Jobs Act* per la prima volta negli art. 21-22, d.lgs. n. 150/2015, precisamente con riferimento alla NASpI, alla DIS-COLL e alla CIG, ed era poi transitata, *mutatis mutandis*, nel d.l. n. 4/2019 sul RDC. Si era trattato di una importante innovazione<sup>141</sup>, sollecitata da una parte della dottrina che aveva segnalato, anche sulla scorta di esperienze straniere, come la previsione di una sanzione unica e drastica per tutti i comportamenti non conformi dei percettori di *benefit* di sicurezza sociale contribuisse al basso tasso di effettività di tutto l'impianto sanzionatorio e, in fin dei conti, rendesse pure un pessimo servizio al principio di condizionalità<sup>142</sup>. Non si può, pertanto, che biasimare<sup>143</sup> questo demagogico ritorno al passato, dettato con tutta probabilità dall'obiettivo preminente di compiacere una parte dell'elettorato.

#### 4.4 Un sistema di incentivi rafforzato

Il quadro degli incentivi all'occupazione già sperimentato per i percettori del RDC viene complessivamente potenziato dal d.l. n. 48/2023, che ne prevede l'applicazione sia ai percettori dell'ADI, sia ai beneficiari del SFL: si tratta di una strategia pienamente coerente con l'obiettivo del Governo, proclamato sin dalla campagna elettorale, di spostare i finanziamenti dalle politiche passive alle misure di inserimento al lavoro, di modo che chi sia in grado di lavorare possa effettivamente reperire un'occasione di impiego. Come già per il RDC, è possibile suddividere gli incentivi secondo i destinatari immediati: gli stessi percettori dell'ADI/SFL, i datori di lavoro, le agenzie per il lavoro,

---

<sup>141</sup> Salutata con entusiasmo da chi scrive: A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, III, p. 31.

<sup>142</sup> Cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Rimini, pp. 509-510, ove, alla luce dello studio comparato, si è sostenuto che «uno dei prerequisiti perché le sanzioni trovino effettiva applicazione è che esse siano opportunamente graduate, e quindi realisticamente irrogabili: gli uffici sono naturalmente reticenti a utilizzare le sanzioni massime, in quanto esse si ripercuotono pesantemente sul tenore di vita di soggetti già in difficoltà».

<sup>143</sup> Parimenti contrario alla sanzione unica della decadenza S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 242, che ritiene opportuno «un sistema sanzionatorio più graduale», anche in considerazione della fragilità dei destinatari dell'ADI.

associazioni esponenziali di interessi, patronati, enti bilaterali, enti del terzo settore e imprese sociali che si occupano dell'inserimento di persone disabili<sup>144</sup>.

Anzitutto, il d.l. n. 48/2023 estende ai componenti del nucleo familiare beneficiario che cominciano un rapporto di lavoro dipendente di qualsiasi tipo il regime di cumulabilità con il *benefit* fino a 3.000 euro lordi annui che nel RDC era riservato soltanto agli assunti con contratto di lavoro a termine stagionale o contratto di lavoro intermittente (art. 3, co. 5). Il medesimo vantaggio è riservato anche ai fruitori del *benefit* che avviano un'attività di lavoro autonomo o imprenditoriale (art. 3, co. 6), nonché ai partecipanti a percorsi di politica attiva che prevedano la corresponsione di indennità o benefici (come, ad es., GOL) (art. 3, co. 7). Qualora, invece, si tratti di un'offerta di lavoro subordinato rivolta a un soggetto del nucleo attivabile al lavoro, compresa tra uno e 6 mesi, è prevista la sospensione d'ufficio del sussidio per tutta la durata del rapporto; al termine dello stesso, l'erogazione riprende e quanto percepito non viene computato ai fini del mantenimento del beneficio (art. 9, co. 2). Infine, se l'offerta di lavoro sia di durata inferiore a un mese, il *benefit* non viene sospeso e riemerge il regime di cumulabilità entro il tetto di 3.000 euro (art. 3, co. 7). In dottrina è stata correttamente rilevata la distonia di questa disciplina rispetto a quella della NASpI, che, nel caso di rapporti di lavoro inferiori a 6 mesi, prevede la sospensione del sussidio soltanto ove la retribuzione percepita si collochi oltre la *no-tax* area (art. 9, co. 1-2, d.lgs. n. 22/2015)<sup>145</sup>.

Nel contesto degli incentivi ai fruitori, è assai criticabile la mancata riproposizione di quello alla mobilità territoriale, contemplato dalla disciplina del RDC, che sarebbe stato quanto mai opportuno, se non necessario, nel momento in cui si impone al percettore l'accettazione di un'offerta di lavoro *usque ad coelum et ad inferos* se a tempo indeterminato, e che, comunque, richiede una certa dislocazione spaziale se a termine. Questa lacuna impatta negativamente sul beneficiario, costringendolo a scegliere tra alternative comunque penalizzanti per lui e per la famiglia, sotto il profilo economico e personale, come, per es., il trasferimento dell'intero nucleo, con il suo sradicamento dalla rete di solidarietà locale, o la separazione dai propri cari, con il pagamento di due sistemazioni abitative: e ciò appare particolarmente incongruo nell'ambito dell'ADI, che è riservato ai nuclei con fragilità<sup>146</sup>.

La seconda tipologia di misure di supporto all'inserimento lavorativo si inserisce nella categoria degli incentivi all'occupazione classici, erogati tramite sgravi contributivi in favore dei datori di lavoro che assumono i gruppi *target*. Il sostegno economico abbraccia tanto i contratti a tempo indeterminato, quanto quelli a termine: ciò appare opportuno in considerazione dei beneficiari del sussidio, spesso assai lontani dal mercato del lavoro, e per i quali può essere utile qualsiasi esperienza occupazionale, anche di breve durata. Gli incentivi, come nella versione originaria del RDC, sono fruibili soltanto da parte di datori di lavoro privati, che abbiano inserito l'offerta di lavoro nel sistema

---

<sup>144</sup> Sugli incentivi all'occupazione dei percettori di ADI/SFL v. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 234 ss.; ID., *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 228 ss.; C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione (artt. 10, 27, 28, 35 e 39-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, cit., p. 241 ss.

<sup>145</sup> Cfr. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 230, che paventa «la disarticolazione della nozione di stato di disoccupazione».

<sup>146</sup> V. per rilievi simili S. CAFFIO, *op. ult. cit.*, p. 231.

informatico SIISL (art. 10, co. 3, d.l. n. 48/2023). Questa previsione, per un verso, è volta a oliare i meccanismi della condizionalità, rendendo tracciabili le offerte e, di conseguenza, anche i rifiuti ingiustificati dei percettori<sup>147</sup>; per altro verso, tuttavia, essa finisce per erodere i canali informali di accesso all'occupazione, che, nel nostro Paese come in altri, rappresentano il principale viatico di inserimento nel mercato del lavoro.

Quanto alle assunzioni a tempo indeterminato, è previsto l'esonero del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori, con esclusione di quelli INAIL, per un periodo massimo di 12 mesi, nel limite di 8.000 euro annui, riparametrati su base mensile (art. 10, co. 1). Rientrano nel campo applicativo della norma anche le assunzioni a tempo parziale o con contratto di apprendistato. Se, invece, i contratti stipulati siano a tempo determinato o stagionale, anche *part-time*, lo sgravio contributivo è dimezzato: 50% dei contributi previdenziali a carico dei datori nel limite di 4.000 euro annui, riparametrati su base mensile, fermo il limite massimo di 12 mesi (art. 10, co 2). Nel caso di trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato, spetta l'incentivo contemplato per le assunzioni a tempo indeterminato, per un periodo massimo di 24 mesi, comprensivi di quelli che hanno già dato luogo alla fruizione dell'incentivo per i contratti a termine (art. 10, co. 1, ult. periodo). Completa il quadro normativo l'ormai classica disposizione antiabusiva, che prescrive la restituzione dello sgravio qualora il lavoratore sia stato licenziato, salvi giusta causa e giustificato motivo, entro 24 mesi dall'assunzione agevolata a tempo indeterminato<sup>148</sup>.

Il confronto con la corrispondente agevolazione prevista per favorire l'impiego dei percettori di RDC rivela un impianto completamente diverso, onde è anche difficile stabilire quale delle due discipline possa produrre gli effetti occupazionali più consistenti. Il legislatore del decreto n. 48/2023 opta per un incentivo fisso, insensibile al tempo decorso dall'inizio della fruizione del *benefit*, e sprona alla conversione dei contratti a termine, forse anche in misura eccessiva<sup>149</sup>: si tratta di un bagno di sano realismo, perché si tiene in adeguato conto che la platea di potenziali lavoratori *de qua* è per lo più composta di soggetti svantaggiati, che in rarissimi casi sono immediatamente pronti all'inserimento nel mercato del lavoro<sup>150</sup>.

La terza batteria di incentivi è riservata alle Agenzie per il lavoro, che abbiano favorito l'inserimento occupazionale del percettore del *benefit* con una specifica attività di mediazione, sempre tramite la piattaforma SIISL (art. 10, co. 4). Il contributo è pari al 30% dello sgravio massimo annuo spettante al datore di lavoro, ai sensi dei co. 1 e 2 dell'art. 10: ovvero, 2.400 euro per le assunzioni a tempo indeterminato e 1.200 per quelle

---

<sup>147</sup> Cfr. C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, cit., p. 244.

<sup>148</sup> Nella disciplina del RDC erano previsti 36 mesi (art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019).

<sup>149</sup> Cfr. C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, cit., p. 244, che rileva come la possibilità di cumulare lo sgravio per l'assunzione a termine con quello per la conversione favorisca «la prassi di assumere il lavoratore dapprima a tempo determinato, salvo poi trasformare il rapporto a tempo indeterminato, per prolungare il godimento del beneficio». Peraltro, secondo l'autrice non si tratterebbe di una svista del legislatore, bensì di una scelta consapevole guidata dall'obiettivo di generare maggiori ricadute occupazionali grazie alla possibilità per il datore di lavoro di sperimentare più a lungo, in un contesto di incentivi, il nuovo assunto.

<sup>150</sup> Alla luce di queste considerazioni pare ingenua la disciplina incentivante prevista dal d.l. n. 4/2019, che prevede uno sgravio inversamente proporzionale al tempo per il quale il beneficiario ha percepito il RDC, pur con un importo minimo di 5 mensilità.

a termine. Qui emerge *ictu oculi* una differenza macroscopica con il corrispondente incentivo sancito nella disciplina del RDC, che lo rende assai più vantaggioso sia per il datore, sia per l'agenzia: infatti, nel d.l. n. 4/2019 il beneficio è *expressis verbis* decurtato da quello spettante al datore di lavoro, mentre qui quest'ultimo non subisce alcuna penalizzazione, mentre l'agenzia riceve un incentivo più elevato e autonomo da quello riservato al datore. L'obiettivo è evidentemente quello di motivare ulteriormente gli operatori privati del mercato del lavoro ad occuparsi delle fasce più svantaggiate della popolazione lavorativa, segmento per loro non particolarmente appetibile.

E' di nuovo conio l'incentivo volto a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, riservato agli operatori del mercato del lavoro di cui all'art. 6, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 276/2003 (patronati, enti bilaterali e associazioni esponenziali di interessi), nonché agli enti del terzo settore e alle imprese sociali che si occupano in via stabile e principale dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e molto svantaggiate, nonché dei disabili (art. 10, co. 5). A tutti questi soggetti, purché autorizzati all'attività di mediazione, spetta un contributo pari al 60% o all'80% dell'incentivo riservato al datore<sup>151</sup>, a seconda che la tipologia contrattuale sia, rispettivamente, a tempo indeterminato o determinato. E' necessario, inoltre, che l'assunzione del disabile sia avvenuta a seguito dello specifico intervento di questi operatori e in conformità con quanto stabilito nel Patto di servizio, che deve prevedere altresì un responsabile dell'inserimento lavorativo.

La formulazione della norma non è molto perspicua, in quanto non si comprende se questa figura professionale, che, si ricorda, nel settore privato non è ancora obbligatoria, debba essere messa a disposizione dagli intermediari oppure dal datore di lavoro, limitandosi gli intermediari a una funzione di presidio e garanzia<sup>152</sup>. Alla luce delle linee guida sul collocamento mirato paiono accettabili entrambe le soluzioni, visto che in quella sede si suggerisce ai datori di più grandi dimensioni di organizzare la funzione internamente, mentre per quelli più piccoli si suggerisce l'esternalizzazione, coinvolgendo proprio gli enti del terzo settore in qualità di consulenti<sup>153</sup>. E' espressamente prevista la compatibilità dell'incentivo *de quo* con quello che il datore può richiedere ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. b), l. n. 68/1999: sfugge a chi scrive il senso di questa precisazione, visto che si tratta di agevolazioni rivolte a soggetti diversi.

A fronte di un complessivo irrobustimento degli incentivi, il legislatore ha ulteriormente impoverito quelli per l'avvio di un'attività autonoma, d'impresa individuale o in cooperativa, già piuttosto esigui per i percettori di RDC, come è stato denunciato dalla dottrina (v. *retro* il par. 3.5). I beneficiari, infatti, qualora intraprendano l'attività entro 12 mesi, possono godere in un'unica soluzione di un beneficio di 6 mensilità dell'ADI spettante, con il limite massimo di 500 euro mensili (art. 10, co. 6). Per le modalità attuative il d.l. n. 48 rinvia a un emanando decreto, senza stabilire alcun termine: ma il taglio operato al sussidio, a fronte delle critiche della dottrina su quello analogo per

---

<sup>151</sup> In questo caso, e a differenza di quanto accade per le agenzie per il lavoro, l'incentivo è calcolato su quello concretamente spettante al datore di lavoro: cfr. S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, cit., p. 230.

<sup>152</sup> Su questa incertezza esegetica v. C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, cit., pp. 247-248.

<sup>153</sup> V. le *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità*, p. 69, adottate con d.m. 11 marzo 2022, n. 43.

i percettori di RDC, sembra mostrare una scarsa fiducia del legislatore nelle capacità imprenditoriali dei percettori di ADI/SFL.

In questo solco di *retrenchment* si osserva anche la scomparsa dell'agevolazione contributiva prevista per gli enti di formazione, qualora i fruitori di RDC da loro formati, a seguito di apposito patto, trovino un'occupazione congruente con quanto appreso (v. *retro* il par. 3.5). Peraltro, è sparito anche qualsiasi riferimento al patto per la formazione che il datore beneficiario degli sgravi all'assunzione è tenuto a stipulare con il percettore di RDC, se necessario, contestualmente all'instaurazione del rapporto<sup>154</sup>. Al di là dei dubbi esegetici sollevati da questa seconda previsione, onde non si comprende chi debba decidere della necessità dell'intervento formativo (se il CPI o il datore)<sup>155</sup>, si tratta di previsioni votate a una larga ineffettività. Cosicché il legislatore sembra averne preso sostanzialmente atto, probabilmente anche alla luce della circostanza che le misure formative per tutti i soggetti in cerca di occupazione sono ormai stati nel frattempo accentrati (e dominanti) nel programma GOL.

In chiusura di questo articolato insieme di agevolazioni, l'art. 10 ribadisce alcuni noti, consolidati principi relativi agli incentivi (co. 7)<sup>156</sup>, riconduce tutte le agevolazioni entro i limiti stabiliti dalla disciplina europea degli aiuti di Stato cd. *de minimis* (co. 8), e stabilisce, infine, con norma di assai delicata interpretazione, che dette previsioni sono «compatibili e aggiuntive» tanto agli incentivi per l'assunzione di donne e giovani contemplati nella l. n. 197/2022 (art. 1, co. 297-298), quanto agli incentivi per l'assunzione dei disabili di cui all'art. 13, l. n. 68/1999 (co. 9)<sup>157</sup>.

#### 4.5 *L'altra metà del cielo: il Supporto alla formazione e al lavoro*

A completamento del disegno riformatore, il d.l. n. 48/2023 introduce, a far data dal 1° settembre 2023, una nuova prestazione, il SFL, primariamente indirizzato ai componenti delle famiglie che si sono definite come “occupabili”, ovvero prive di uno dei soggetti vulnerabili che consentono al nucleo di accedere all'ADI<sup>158</sup>. Il nuovo *benefit*, concepito come misura per il singolo e non per il nucleo familiare, è definito dall'art. 12, d.l. n. 48/2023 «misura di attivazione, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive comunque denominate», ed è finalizzato a «favorire

---

<sup>154</sup> Per un giudizio assai critico sulla mancata riproposizione di questa norma v. S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 233.

<sup>155</sup> Cfr. C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, cit., p. 245.

<sup>156</sup> Regolarità del DURC, osservanza dei minimi stabiliti nei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, rispetto degli obblighi assunzionali di cui alla l. n. 68/1999. Con il che non si comprende se gli altri principi in materia di incentivi all'occupazione di cui all'art. 31, d.lgs. n. 150/2015 siano implicitamente richiamati: si deve ritenere di sì, vista l'importanza sistematica di quella disposizione. Sugli incentivi all'occupazione v. diffusamente da ultima C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Bari, 2022.

<sup>157</sup> Sulla complessa compatibilità delle due discipline di aiuti, e sui parziali effetti di “spiazzamento” che conseguono quando entrambe trovano applicazione contestuale, v. diffusamente C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, cit., pp. 249-250.

<sup>158</sup> La normativa regolamentare di attuazione del SFL è intervenuta puntualmente con il d.m. 8 agosto 2023, n. 108. Anche l'INPS si è mossa tempestivamente con la circ. 29 agosto 2023, n. 77.

l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa». Si tratta, quindi, *expressis verbis*, di uno strumento di politica attiva del lavoro e non di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale<sup>159</sup>, e di questa connotazione si deve necessariamente tener conto per dare un giudizio il più possibile sereno e non preconcepito sull'architettura complessiva delle misure di inclusione sociale e lavorativa introdotte dal decreto.

La *ratio* preminente di inserimento lavorativo si riflette, in primo luogo, sui beneficiari. Si tratta, anzitutto, come già accennato, dei componenti appartenenti ai nuclei appena menzionati: le persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni, non disabili e senza figli minori. A questi l'art. 12, co. 2 aggiunge anche i componenti dei nuclei "non occupabili", ovvero destinatari dell'ADI, che decidono di partecipare ai percorsi di inserimento lavorativo del SFL, pur non essendo sottoposti agli obblighi di attivazione lavorativa di cui all'art. 6, co. 4, sempreché non siano calcolati nella scala di equivalenza<sup>160</sup>: dal complesso incastro così delineato dalla normativa emergono, nuovamente, i soggetti normodotati, di età compresa tra i 18 e i 59 anni, senza figli minori.

I requisiti soggettivi sono integralmente mutuati dalla disciplina dell'ADI, cosicché si ripropongono le medesime perplessità e dubbi di legittimità costituzionale ed eurounitaria cui si è già accennato (v. *retro* il par. 4.1), ma rafforzati in ragione della natura di politica attiva del *benefit*. Sotto il profilo europeo, si è giustamente invocata in dottrina la direttiva 2011/98/UE, che all'art. 12, par. 1, lett. c) garantisce la piena parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri con permesso unico di lavoro con riferimento alla «formazione professionale» e ai «servizi di consulenza dei centri per l'impiego», ovvero gli ambiti di elezione delle misure del SFL<sup>161</sup>. Si è correttamente notato che, se si concede al cittadino italiano un'indennità a fronte della partecipazione a un corso di formazione, come avviene nel caso del SFL (v. *amplius infra*), si viola il principio di parità di trattamento negando la medesima indennità allo straniero con permesso unico di lavoro<sup>162</sup>. D'altro canto, è possibile ravvisare anche tensioni sotto il profilo dei principi costituzionali, se si considera che Corte Cost. n. 19/2022 ha ritenuto ragionevole il requisito del permesso di soggiorno di lunga durata anche alla luce della complessità degli obiettivi del RDC, che richiedono un radicamento di medio/lungo periodo sul territorio nazionale<sup>163</sup>. Così non è, però, per il SFL che può implicare la partecipazione a misure di attivazione anche di brevissima durata, e con un *benefit* che, come si vedrà, non può superare complessivamente i 12 mesi.

Quanto ai requisiti oggettivi, anch'essi sono ripresi in massima parte dalla disciplina dell'ADI, con esclusione dell'ISEE, che è sensibilmente più basso (tranne che per i nuclei con fragilità, per i quali rimane fermo l'ISEE ai fini dell'ADI): 6.000 euro annui invece di 9.360 (art. 12, co. 4). Si precisa, inoltre, che, ai fini del requisito reddituale di 6.000 euro, si deve utilizzare la scala di equivalenza ISEE, trattandosi di soggetti che

---

<sup>159</sup> Così anche F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 148, che distingue bene le funzioni di dell'ADI e del SFL.

<sup>160</sup> Cfr. circ. n. 77/2023.

<sup>161</sup> Così A. GUARISO, *Prime note sulle nuove discriminazioni nella "riforma" del reddito di cittadinanza*, cit., p. 6, nonché M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., p. 7.

<sup>162</sup> A. GUARISO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>163</sup> A. GUARISO, *op. loc. ult. cit.*

non sono presi in considerazione da quella dell'ADI. Tra i requisiti l'art. 12, co. 4 menziona anche l'obbligo di assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, che viene successivamente ripreso altresì al co. 9, precisandosi che la mancata iscrizione ai relativi percorsi di istruzione degli adulti preclude l'erogazione del beneficio, decorrente in ogni caso soltanto dall'inizio del corso<sup>164</sup>. La prestazione economica è fissata dal decreto in 350 euro mensili, corrisposti dall'INPS tramite bonifico a fronte della partecipazione a misure di attivazione<sup>165</sup>, per una durata massima complessiva di 12 mesi<sup>166</sup>, senza alcuna possibilità di rinnovo (art. 12, co. 7). Il *benefit*, quindi, è concepito come un'indennità di partecipazione a misure di politica attiva e non come un dispositivo di contrasto alla povertà di carattere assistenziale. In considerazione della diversa funzione del SFL rispetto all'ADI<sup>167</sup>, il decreto stabilisce espressamente la sua incompatibilità con il RDC e con ogni altro strumento di sostegno al reddito contro la disoccupazione (art. 12, co. 2).

Rileggendo i requisiti oggettivi si può subito rilevare la singolare distonia con la disciplina dell'ADI, anche se forse la differenza tra le soglie ISEE<sup>168</sup>, come anche quella negli importi e nel regime dei rispettivi *benefit*, si può spiegare con il gruppo *target* e la *ratio*. Da una parte, si trovano famiglie con fragilità, da sostenere primariamente sotto il profilo economico e sociale, e solo secondariamente nell'inclusione lavorativa dei componenti in grado di farlo; dall'altra parte, invece, vi sono persone normodotate relativamente giovani e senza figli minori, che si ritiene necessitino di un sostegno economico inferiore e per le quali si punta in primo luogo all'inserimento lavorativo, previa erogazione delle opportune misure di politica attiva.

---

<sup>164</sup> Del resto, l'iscrizione a questi percorsi di istruzione deve essere dimostrata già in sede di richiesta di accesso al SFL: art. 12, co. 3.

<sup>165</sup> Il concetto è bene sottolineato dalla circ. INPS n. 77/2023, che insiste sull'effettiva partecipazione: «l'erogazione del beneficio [...] è subordinata all'inserimento nel SIISL dell'effettivo inizio di una delle attività» di politica attiva del lavoro «da parte dei competenti servizi» (par. 5). E ancora: «in caso di mancata adesione, per rifiuto o abbandono dell'attività, rilevata attraverso il SIISL [...], il beneficiario decade dalla misura» (par. 6).

<sup>166</sup> Ci si è chiesti se il *benefit* sia frazionabile e possa essere sospeso per ragioni di carattere personale (o non), che rendono impossibile la fruizione della misura di attivazione: cfr. F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 183. Sul primo punto è molto chiara la circ. INPS n. 77/2023: l'importo economico del SFL è frazionabile in ragione della partecipazione alle attività/corsi, ma non nel mese, con l'ulteriore corollario, però, che non è possibile percepire il *benefit* due volte nello stesso mese (par. 5). Per es., se il primo corso comincia il 27 settembre 2023 e termina il 3 gennaio 2024, e il secondo viene avviato il 18 gennaio 2024, concludendosi il 31 maggio 2024, al beneficiario spetteranno complessivamente 9 mesi di sussidio (5+4, gennaio è computato una volta sola). Nulla dice la circolare, invece, circa la possibilità di sospendere l'erogazione del *benefit*: tuttavia, la logica che lo sottende suggerirebbe la sospensione, con ripresa dell'erogazione nel momento in cui si ricomincia la frequenza. In realtà, l'unica ipotesi di sospensione giustificata del SFL, con ripresa di erogazione per il periodo residuo di fruizione, è individuata dal d.m. n. 108/2023, e riguarda l'accettazione di un'offerta di lavoro di durata compresa tra uno e 6 mesi (art. 5, co. 3). In questo caso, è evidente il carattere premiale della previsione.

<sup>167</sup> Così anche S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 238.

<sup>168</sup> Stigmatizzata in dottrina come patente e irrazionale ingiustizia, foriera di esiti paradossali: v., ad es., pur con diverse sfumature, A. GUARISO, *Prime note sulle nuove discriminazioni*, cit., p. 2; F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 183; F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 150.

La prestazione, come si è anticipato, è corrisposta in costanza di un percorso di attivazione, che è modulato su quello dei percettori dell'ADI attivabili al lavoro. Tale percorso prende le mosse con la richiesta di accesso al SFL, che deve contenere la DID (a differenza che nell'ADI), e la successiva stipulazione del Patto di attivazione digitale sulla piattaforma dedicata di cui all'art. 5, d.l. n. 48 (art. 12, co. 2). A seguito della trasmissione dei dati così autorizzata, il richiedente viene convocato<sup>169</sup> tramite la piattaforma, o anche con le modalità più "tradizionali" del SMS o della e-mail, presso i CPI (o gli altri operatori accreditati) per la stipulazione del Patto di servizio (art. 12, co. 5): la disposizione tace però sul termine, e la lacuna non viene colmata nemmeno dal decreto attuativo<sup>170</sup>. Nel patto il richiedente deve indicare, con adeguata documentazione, di essersi rivolto, deve ritenersi con esito infruttuoso, ad almeno tre agenzie per il lavoro<sup>171</sup> (art. 12, co. 5). In questo modo, il legislatore intende responsabilizzare il soggetto assistito fin dall'inizio del suo percorso, invitandolo a ricercare attivamente e autonomamente un impiego mediante il ricorso agli operatori privati tradizionali del mercato del lavoro; peraltro, non è previsto alcun raccordo tra l'attività di questi soggetti e il servizio per il lavoro competente.

Il Patto di servizio, tra le diverse misure, può prevedere anche lo svolgimento del servizio civile universale e la partecipazione ai PUC (art. 12, co. 1), nonché l'adesione ai percorsi di lavoro e formativi di GOL (art. 12, co. 5): il richiedente è, quindi, tenuto ad accettare tutte le misure di attivazione e formazione proposte<sup>172</sup>, compresa l'offerta di lavoro, i cui requisiti sono i medesimi già visti per i soggetti attivabili al lavoro dell'ADI (art. 12, co. 8 e 10). Ogni 90 giorni l'interessato deve confermare ai servizi per il lavoro la propria partecipazione alle misure di attivazione, pena la sospensione del *benefit* (art. 12, co. 8): l'onere è comune ai percettori dell'ADI, attivabili o meno, ma a differenza di questi ultimi, che devono recarsi di persona ai CPI o ai servizi sociali comunali, può essere assolto anche in via telematica. La *ratio* di questa disparità di trattamento sinceramente sfugge. Nell'ottica di responsabilizzazione dell'interessato che percorre tutto l'art. 12, è altresì stabilito che il percorso può essere eterodiretto dalla piattaforma, tramite l'invio di offerte di lavoro e servizi o l'inserimento in specifici progetti di formazione, oppure gestito in autonomia, con l'individuazione da parte dell'assistito di progetti di formazione rientranti nel catalogo di quelli proposti dalla piattaforma (art. 12, co. 6)<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Qui il dato testuale è inequivoco («il richiedente è convocato»), a differenza che nell'art. 4, co. 4, che concerne i percettori dell'ADI («i beneficiari devono presentarsi»); e, ove ce ne fosse bisogno, il punto è precisato anche dalla normazione secondaria e dalla prassi amministrativa (art. 4, co. 1, d.m. n. 108/2023 e, rispettivamente, par. 4, d.m. n. 77/2023).

<sup>170</sup> Né sono richiamate le disposizioni relative ai percettori dell'ADI (l'art. 10 rinvia solo ai co. 1 e 7 dell'art.4). Si può, tuttavia, ritenere che si applichi, trattandosi di politiche attive, l'ordinario termine di 30 giorni previsto dall'art. 20, co. 1, d.lgs. n. 150/2015: in questo senso anche L. VALENTE, *Per gli "occupabili" un Sostegno con poca formazione*, in *Lavoce.info*, 5 settembre 2023.

<sup>171</sup> Già individuate, come precisa il d.m. n. 108/2023, nel Patto di attivazione digitale (art. 3, co. 5). Ne consegue che il richiedente dovrà contattare le tre agenzie nelle more tra la stipulazione del Patto di attivazione digitale e quella del Patto di servizio.

<sup>172</sup> Per l'individuazione puntuale, anche con il rinvio ai LEP dei servizi per l'impiego, come precisati nell'ambito di GOL (che indica i servizi standard associati a ogni LEP, con i relativi costi), v. l'art. 4, co. 2, d.m. n. 108/2023.

<sup>173</sup> Cfr. F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 182; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, cit., p. 389, nt. 51.

Nell'ambito degli attori del mercato del lavoro chiamati ad alimentare incessantemente il campionario di politiche attive destinate ai fruitori del SFL e ai soggetti attivabili al lavoro dell'ADI, un ruolo di primo piano è affidato dall'art. 12, co. 11 ai soggetti accreditati per i servizi al lavoro e alla formazione, per il coinvolgimento dei quali il legislatore rinvia a un apposito decreto. La normativa di carattere regolamentare, riprendendo l'approccio reticolare del d.lgs. n. 150/2015, ammette ad operare nel SIISL e ad erogare le misure ora dette, ciascuno negli ambiti di rispettiva competenza, i CPI; le agenzie per il lavoro; i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015; gli enti di formazione accreditati dalle Regioni; i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, compresi gli enti bilaterali per i lavoratori somministrati; gli enti titolati alla certificazione delle competenze ex d.lgs. n. 13/2013; i comuni; gli enti del servizio civile universale; i centri provinciali per l'istruzione degli adulti (art. 7, d.m. n. 108/2023)<sup>174</sup>.

In riferimento a questo *jobseeker's journey* imperniato sulla piattaforma, sono replicabili le osservazioni critiche già espresse *retro* al par. 4.2 e relative al *digital divide* che affligge, sia sotto il profilo delle competenze, sia sotto quello meramente strumentale, le frange più deboli del nostro mercato del lavoro. Qui il giudizio deve essere ancora più severo alla luce della maggiore autonomia e responsabilizzazione che il legislatore sembra voler accollare al destinatario di SFL<sup>175</sup>: se, per un verso, va certamente apprezzato in astratto ogni passo mosso nella direzione dell'*empowerment* del beneficiario, per altro verso, la platea cui si rivolge concretamente la misura non sembra in grado di orientarsi con consapevolezza in un mercato del lavoro complesso e cangiante come quello attuale.

L'inserimento lavorativo tempestivo, che è l'obiettivo precipuo della misura, come è rivelato anche dalla breve durata del sostegno economico, è agevolato dalla nutrita batteria di incentivi di cui all'art. 10, che è integralmente richiamato (art. 12, co. 10). Sono parimenti richiamate le regole in materia di compatibilità fino a 3.000 euro con rapporti di lavoro subordinato, autonomo e indennità/benefici di partecipazione corrisposti a fronte di misure di politica attiva del lavoro (art. 12, co. 10). Al contempo, l'attivazione è stimolata brandendo lo strumento sanzionatorio della decadenza dalla prestazione: qui la norma precisa che detta conseguenza si ripercuote solo sul singolo, il che è perfettamente sintonico con la natura del *benefit*, concepito come prestazione individuale, e non in favore del nucleo (art. 12, co. 10). L'apparato sanzionatorio di cui all'art. 8 è, peraltro, ripreso nella sua integralità, comprese le sanzioni penali e quelle accompagnatorie della decadenza e della revoca, nonché la sospensione: del resto, l'art. 12, co. 10 rinvia alla

---

<sup>174</sup> Per gli standard minimi di servizio e le relative unità di costo standard il d.m. n. 108/2023 rinvia alle disposizioni di GOL e della formazione duale; per il servizio civile universale il rimando è, invece, al d.lgs. n. 40/2017 (art. 7, co. 4). Il decreto specifica, poi, che le attività di apprendimento devono essere finalizzate al conseguimento di competenze relative agli standard professionali di cui al Repertorio nazionale ex art. 8, d.lgs. n. 13/2013, e prevedere, all'esito del percorso, almeno una attestazione di trasparenza dei risultati (art. 7, co. 5).

<sup>175</sup> Così anche F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 182, secondo la quale vi è anche da temere che i percorsi formativi si appiattiscano «a meri strumenti cui ricorrere per ottenere il beneficio economico», con una dispersione del loro potenziale.

disciplina dell'ADI pure per quanto concerne i penetranti obblighi di comunicazione in merito alla variazione dei requisiti soggettivi e oggettivi.

##### 5. Una valutazione critica dei nuovi strumenti: più ombre che luci

Dopo aver esaminato *funditus* l'evoluzione del quadro normativo degli strumenti di contrasto alla povertà ed essersi soffermati con particolare attenzione sulle nuove misure introdotte dal d.l. n. 48/2023, è ora possibile valutare con maggiore serenità il punto di approdo del nostro ordinamento, senza lasciarsi fuorviare dalla polarizzazione del dibattito politico, che, a seconda delle convenienze, demonizza o esalta i neo-introdotti dispositivi.

Anzitutto, occorre sfatare la narrazione, abbastanza diffusa anche sui *mass media*, che con il tramonto del RDC non esista più alcuna misura in grado di supportare i poveri e combattere l'esclusione sociale. Tale misura esiste ancora ed è l'ADI<sup>176</sup>, ma la sua riscrittura ne ha mutato in profondità le caratteristiche genetiche. Coglie nel segno la dottrina che ravvisa nelle ultime riforme un abbandono dell'universalismo selettivo che contraddistingueva il RDC, con un balzo all'indietro di cinque anni, alla situazione esistente nel 2018<sup>177</sup>, già oggetto di critiche sia da parte della dottrina italiana, sia da parte delle istituzioni europee (v. *retro* il par. 2). Infatti, come nel SIA e nel REI di prima concezione, l'ADI è una misura categoriale, rivolta soltanto ai nuclei familiari caratterizzati da alcune fragilità che il legislatore considera meritevoli di una tutela rafforzata.

Questa impostazione non appare in sintonia con la recente raccomandazione del Consiglio dell'UE 30 gennaio 2023 (2023/C 41/01), approvata nelle more della riforma, ed evidentemente disattesa *in toto*<sup>178</sup>. Detta raccomandazione, in attuazione dell'art. 34, co. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (diritto all'assistenza sociale e abitativa) e del principio 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali (diritto al reddito minimo), invita gli Stati membri a «garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, combinando un adeguato sostegno al reddito mediante prestazioni di reddito minimo e altre prestazioni di accompagnamento monetarie e in natura, e fornendo un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali» (punto 3 della raccomandazione). Certo, il provvedimento abbraccia il principio di condizionalità, quando fa salvi «gli incentivi alla (re)integrazione e alla permanenza nel mercato del lavoro per chi può lavorare»; ma al contempo,

---

<sup>176</sup> Che viene finanziato, insieme al SFL, addirittura per i prossimi 10 anni: cfr. l'art. 13, co. 8-9, d.l. n. 48/2023. Lo rileva anche S. CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 207.

<sup>177</sup> Cfr., ad es., M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, cit.; C. GORI, *L'eredità del Reddito di cittadinanza*, in *Lavoce.info*, 1° agosto 2023; F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 148, secondo il quale il “decreto lavoro” eliminerebbe «in Italia un reddito minimo universale, che si basi unicamente su un criterio reddituale, ritornando allo scenario pre-REI (2018) e ponendosi come eccezione nel panorama europeo»; D. PACIFICO, *Un Supporto per la formazione non è un sostegno contro la povertà*, in *Lavoce.info*, 23 maggio 2023; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione*, cit., p. 380.

<sup>178</sup> Così anche G. PROTO, *L'abolizione del reddito minimo in Italia nell'orizzonte europeo*, cit.; M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., pp. 14-15.

raccomanda che «il sostegno al reddito delle persone che non dispongono di risorse sufficienti raggiunga un livello adeguato», secondo parametri che rinviano, a scelta degli Stati membri, alla soglia di povertà, o a un paniere di beni e servizi necessari, o ancora ad altri livelli comparabili (par. 5). *Ictu oculi* si coglie l'opzione del legislatore europeo per le misure di carattere generale, in grado di garantire una vita dignitosa, benché condizionate all'attivazione dei beneficiari, mentre l'ADI e il SFL sono categoriali, e soprattutto il secondo non protegge contro l'indigenza (e, del resto, nemmeno si pone tale obiettivo).

In effetti, il SFL tecnicamente non è nemmeno un reddito minimo garantito. I percettori ricevono l'indennità, peraltro, come si è visto, di importo assai modesto e a fronte di un ISEE più basso, solo dopo aver contattato almeno tre agenzie per il lavoro ed esclusivamente in caso di partecipazione a un programma di formazione/politica attiva selezionato dalla piattaforma, e unicamente per la durata di tale programma (che potrebbe essere anche assai breve<sup>179</sup>). Insomma, non si tratta di un *benefit* continuativo, ma è piuttosto assimilabile a un'indennità di partecipazione a misure di politica attiva, per di più con limiti massimi di fruizione (12 mesi, senza alcuna possibilità di proroga).

Nella concezione dello strumento emergono due ingenuità di fondo. Anzitutto, sembra postularsi che all'esito del corso o del programma di politica attiva il beneficiario conseguirà senz'altro un'occupazione, cosicché il *benefit* nasce temporalmente delimitato<sup>180</sup>: insomma, il legislatore sembra irretito dalla facile (e fallace) equazione "occupabile uguale futuro occupato". In secondo luogo, si ritiene altresì che, grazie alla piattaforma, il fruitore otterrà le misure per lui più adeguate, tempestivamente e senza soluzione di continuità, cosicché il legislatore si è disinteressato di eventuali more tra un corso e l'altro. In tal modo, però, il rischio dell'inefficienza dei servizi per l'impiego pubblici e privati e della piattaforma che veicola le occasioni lavorative e formative, grava integralmente sui percettori di SFL, rendendo l'erogazione sostanzialmente dipendente dalla volontà e dalle possibilità della p.a. e degli altri attori coinvolti nel SIISL<sup>181</sup>. Insomma, il SFL finisce per scaricare sulla fascia di popolazione più povera ed emarginata l'atavica arretratezza dei servizi per l'impiego, che, nonostante le recenti cospicue iniezioni di risorse economiche, strumentali ed umane, in molti contesti ancora arrancano<sup>182</sup>. Ciò appare tanto più paradossale, perché la principale criticità del RDC,

---

<sup>179</sup> Peraltro, la circ. INPS n. 77/2023, cit., conferma che l'intero ammontare di 350 euro spetta anche per la partecipazione a una brevissima attività di pochi giorni nel mese (par. 5), cosicché si generano profonde iniquità tra chi frequenta un corso di formazione impegnativo e continuativo, e chi, invece, è coinvolto soltanto sporadicamente, ma almeno una volta al mese. V. criticamente sul punto L. VALENTE, *Per gli "occupabili" un Sostegno con poca formazione*, cit., secondo la quale «l'erogazione a pioggia di 350 euro per una qualsiasi misura di politica attiva può essere letta come una nuova forma di assistenzialismo mascherato sotto l'apparenza di un giro di vite», e invoca una modifica normativa che riservi il sussidio soltanto per la frequenza di percorsi di tipo formativo, servizio civile universale e PUC.

<sup>180</sup> Per un'interpretazione correttiva, non condivisibile perché sostanzialmente *contra legem*, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, cit., p. 390, che ritiene il SFL rinnovabile per un ulteriore periodo annuale qualora il beneficiario non abbia trovato un lavoro decorsi i primi 12 mesi di fruizione del *benefit*.

<sup>181</sup> Cfr. E. GRANAGLIA, *Lavoro e sostegno al reddito dei poveri, alcune tensioni trascurate*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023.

<sup>182</sup> Per considerazioni analoghe cfr. F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., pp. 149-150; M. VINCIGERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., pp. 13-14.

come si è già detto (v. *retro* il par. 3.6), è stata proprio la sua incapacità di attivare i beneficiari, peraltro per oltre il 70% assai lontani dal mercato del lavoro. Di più, il legislatore non sembra tener in alcun conto variabili di contesto cruciali nel determinare le *chances* di occupazione di coloro che cercano un impiego, come la situazione del mercato del lavoro, la congiuntura economica, le difficoltà legate alla transizione ecologica e digitale, e così via.

Per rilanciare l'attivazione dei soggetti occupabili tanto delle famiglie con l'ADI, quanto dei richiedenti il SFL, il legislatore si affida con grandi speranze a una rinnovata infrastruttura informatica (la piattaforma del SIISL) e sul coinvolgimento di soggetti pubblici, privati e del terzo settore. La piattaforma, in particolare, viene concepita come lo snodo essenziale per il coordinamento di tutti gli attori, lo scambio di informazioni, l'accompagnamento dei soggetti assistiti, l'offerta di misure di politica attiva e di occasioni di lavoro, l'attuazione della condizionalità e il monitoraggio di tutti i processi. In dottrina si sono espresse molte perplessità su questo fideistico affidamento nelle virtù quasi sovranaturali delle tecnologie informatiche, sia con lo sguardo rivolto al passato, quando molte banche dati e piattaforme sono partite con grande ritardo e hanno funzionato in modo insoddisfacente, sia ponendo l'attenzione alla platea di riferimento delle misure *de quibus*, che potrebbe incontrare grandi difficoltà nell'accesso e nell'utilizzo delle IT. Beninteso, un'infrastruttura informatica ben funzionante è necessaria per l'efficace gestione di qualsiasi strumento di sostegno al reddito e del percorso di attivazione del relativo beneficiario, ma per le fasce più deboli del mercato del lavoro è altresì indispensabile un adeguato tutoraggio e la costante interazione con un operatore fisico.

Quanto all'ampio coinvolgimento di attori a tutti i livelli nei processi di attivazione, è apprezzabile l'approccio a rete che mira ad ampliare e completare l'offerta delle misure di politica attiva<sup>183</sup>. Tuttavia, l'esperienza del passato induce a ridimensionare le aspettative, in particolare con riferimento ai soggetti *for profit*, come le agenzie per il lavoro, per le quali le fasce più deboli del mercato del lavoro continuano a rimanere un segmento poco appetibile di *business*. Convincono di più le prospettate sinergie con il Terzo settore e con le imprese sociali, che sono già oggi molto attivi nel supporto alle persone disabili e ai lavoratori svantaggiati<sup>184</sup>.

Nel contesto del complessivo rafforzamento dei meccanismi di attivazione che caratterizza le nuove misure, desta stupore lo scarso coordinamento con GOL<sup>185</sup>: infatti, la partecipazione ai percorsi di GOL delle persone attivabili al lavoro dei nuclei percettori di ADI e dei beneficiari di SFL è prevista soltanto in via eventuale, benché il percorso 4 di GOL sia dedicato proprio ai soggetti con plurime barriere all'ingresso nel mercato del lavoro. Si tratta di una vera e propria incoerenza, perché GOL è stato concepito

---

<sup>183</sup> Sulla proficuità dell'approccio reticolare nell'ambito delle politiche del lavoro, confermata anche dalle migliori prassi internazionali, v. A. SARTORI, *Le reti nel mercato del lavoro: le esperienze europee*, in D. GOTTARDI, T. BAZZANI (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Napoli, 2015, p. 99 ss.

<sup>184</sup> Per una valutazione positiva del ruolo che gli enti del terzo settore possono svolgere nel programma GOL, con riferimento ai soggetti più fragili, v. P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL*, cit., pp. 273-274.

<sup>185</sup> Come rilevano anche L. VALENTE, *Politiche attive: Anpal ai titoli di coda*, in *Lavoce.info*, 10 maggio 2023; M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, cit., p. 11.

nell'ambito del PNRR come programma bandiera fino al 2025 per l'inserimento lavorativo di inoccupati e disoccupati, con un *focus* particolare sulle fasce di popolazione più fragili (*target* del 75%), e sono state investite ingentissime risorse, anche provenienti dalle risorse del *Next Generation EU*.

Ritornando a considerazioni di carattere più generale, collegate alla nuova concezione degli strumenti di inclusione sociale e lavorativa, le prime proiezioni effettuate dagli economisti prevedono un sensibile aumento della povertà e delle diseguaglianze, principalmente a causa della consistente riduzione della platea dei percettori dell'ADI rispetto a quelli del RDC (v. *retro* il par. 4.1), nonché dell'importo ridotto, dell'aleatorietà e della limitazione temporale, senza possibilità di rinnovo, del SFL. Se gli effetti sembrano essere tutto sommato limitati per il 2024, gli esperti pronosticano un più sensibile peggioramento degli indicatori a far data dagli anni successivi, quando molti dei percettori di SFL avranno esaurito il “bonus” di 12 mesi senza aver conseguito un'occupazione<sup>186</sup>. Si tratta, ovviamente, soltanto di un'analisi predittiva, che potrebbe essere smentita dal funzionamento concreto delle misure: ma occorre, comunque, tenere conto del rischio, perché la riduzione della povertà e delle diseguaglianze è uno degli obiettivi della transizione “giusta” verso la quale si è incamminata l'intera Europa con il Piano di azione della Commissione UE sul Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>187</sup>.

Tra l'altro, il percorso verso il superamento della povertà, anche di coloro che faticosamente siano riusciti ad afferrare l'agognato *benefit*, è resa particolarmente accidentato dalla circostanza che nel *design* di entrambe le misure continua a non rilevare in alcun modo, come del resto non rilevava nel RDC, il costo della vita, molto diverso nelle varie zone del Paese<sup>188</sup>. Di conseguenza, come già il RDC, anche l'ADI e il SFL allevieranno la povertà prevalentemente nelle Regioni meridionali. E sempre di meno, perché continua a latitare qualsiasi meccanismo di indicizzazione al costo della vita<sup>189</sup>; il che è ancora più grave oggi, in un contesto di elevata e persistente inflazione.

L'impianto delle nuove misure poggia, come ampiamente argomentato *retro*, sulla *summa divisio* tra nuclei “occupabili” e “non occupabili”, con la conseguenza che le persone appartenenti ai primi sono assai più penalizzate sotto il profilo del sostegno economico rispetto a quelle collocate nei secondi. E ciò, si badi bene, potrebbe accadere anche qualora le condizioni di indigenza delle rispettive famiglie fossero assolutamente comparabili, e addirittura peggiori nel primo caso, cosicché appare plausibile qualche sospetto di lesione del principio di eguaglianza. Riecheggia nel decreto n. 48/2023 quella

---

<sup>186</sup> Cfr. i dati riportati da M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, cit., secondo i quali nel 2024 l'indice di povertà assoluta salirebbe dal 7,2% al 7,4%, e l'indice GINI rimarrebbe invariato allo 0,316. Ma ciò soltanto nella improbabile ipotesi che tutti di richiedenti il SFL lo conseguano e lo percepiscano per 12 mesi, oppure conseguano un'occupazione senza soluzione di continuità. Considerando, invece, il solo ADI, la povertà assoluta scatterebbe all'8% e l'indice GINI salirebbe dallo 0,316 allo 0,320.

<sup>187</sup> Il Piano di azione, approvato al Vertice sociale di Porto del 7 maggio 2021, stabilisce l'obiettivo della riduzione delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale di almeno 15 milioni entro il 2030.

<sup>188</sup> Con riferimento al RDC, v. già le osservazioni critiche di M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 34.

<sup>189</sup> Come notano M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, cit.

distinzione tra *deserving* e *undeserving poor*, che fa della povertà una colpa dell'individuo e affonda le sue radici addirittura nelle *Poor Laws* della tradizione anglosassone<sup>190</sup>. La distinzione, senz'altro criticabile già solo sotto il profilo morale, è anche effettuata con criteri discutibili e sostanzialmente irragionevoli, poiché non tengono conto dell'occupabilità effettiva degli appartenenti ai diversi nuclei familiari, disattendendo la complessa nozione di *employability* invece propugnata dalle istituzioni UE tramite la Strategia europea dell'occupazione<sup>191</sup>. L'occupabilità, infatti, è il risultato di molteplici fattori, che non si riducono alla circostanza di coabitare con determinati soggetti fragili, ma riflette altri aspetti assai più cruciali, come l'*education* e le *skills* del disoccupato, e la situazione del mercato locale del lavoro<sup>192</sup>. A questo riguardo, parrebbero emergere anche profili di illegittimità costituzionale per irragionevolezza (art. 3, co. 1, Cost.).

A fronte delle numerose ombre che si allungano minacciose sui nuovi strumenti di inclusione sociale e lavorativa, non mancano alcuni miglioramenti rispetto al RDC, che, peraltro, tengono solo marginalmente conto dei rilievi dottrinali e della Relazione del Comitato scientifico sul RDC. Se ne è già dato atto nell'analisi degli strumenti, ma per comodità si ricordano qui di seguito: la riduzione del requisito soggettivo della residenza da 10 a 5 anni; l'inserimento tra i beneficiari dei titolari di *status* di protezione internazionale; la franchigia di 3.000 euro in caso di reddito aggiuntivo o indennità corrisposte per la partecipazione a misure di politica attiva; la totale cumulabilità dell'assegno unico e universale ai fini del reddito. Si tratta di modifiche limitate, ma che non devono essere sottovalutate nel loro impatto in direzione dell'inclusività, degli incentivi al lavoro e del sostegno alle famiglie a basso reddito.

Ritornando in queste battute conclusive all'interrogativo che ci si era posti in apertura (v. *retro* il par. 1), si deve dare atto alla riforma di avere sciolto alcuni dei nodi che avviluppavano il RDC, separando più nettamente i nuclei bisognosi, *in primis*, di misure di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale rispetto a quelli i cui componenti necessitano soprattutto di programmi formativi e servizi per il reinserimento lavorativo. L'*actio finium regundorum*, tuttavia, è stata tracciata in modo approssimativo, penalizzando i soggetti attivabili al lavoro dei nuclei percettori dell'ADI (non computati nella scala di equivalenza) e ancora di più i componenti dei nuclei occupabili, cui è riservata un'indennità di partecipazione alle misure di politica attiva, temporalmente limitata. Tale configurazione sembra in grado di ridurre in modo consistente gli abusi consentiti in passato dal RDC, soprattutto perché il *benefit* del SFL è del tutto aleatorio e corrisposto solo a fronte della condotta proattiva del fruitore. Tuttavia, tale limitazione dei comportamenti opportunistici viene ottenuta sacrificando quasi integralmente la lotta alla povertà, che del resto non è tra gli obiettivi del sussidio in questione.

Insomma, fa qui capolino chiaramente l'ideologia conservatrice che ha ispirato la controriforma del RDC, incoraggiata anche da taluni settori produttivi (turismo,

---

<sup>190</sup> Sulle radici storiche e sull'ideologia sottesa alle *Poor Laws*, il cui prototipo è rappresentato dal *Poor Relief Act* elisabettiano del 1601, e il cui approccio punitivo riemerge carsicamente nelle misure di *workfare* elaborate dai Governi conservatori americani e britannici nel corso del XX secolo, v. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, cit., p. 67 ss.

<sup>191</sup> V. F. NARDELLI, *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit., p. 181.

<sup>192</sup> Cfr. G. BARONIO, A. CHIOZZA, L. MATTEI, B. TORCHIA, *La vicinanza al mercato del lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023.

commercio, ristorazione) che lamentano la carenza di numerose figure professionali, per lo più poco qualificate e spesso stagionali. Secondo tale impostazione la migliore forma di inclusione sociale e di lotta alla povertà è il lavoro, e chi sia in grado di lavorare deve essere aiutato a reperire quanto prima un'occupazione, senza accampare troppe pretese. Un vero e proprio sostegno economico contro l'indigenza continua a essere previsto, ma soltanto per le famiglie bisognose che siano contraddistinte da determinate fragilità, individuate, in modo peraltro discutibile, dal legislatore. Non è, perciò vero che sia scomparso dall'ordinamento qualsiasi strumento di contrasto alla povertà, ma è vero che le nuove misure paiono in grado di generare un forte impatto negativo su talune delle categorie di persone che pretenderebbero di emancipare dal bisogno. Nel complesso, sono estremamente elevati i rischi di non aiutare a sufficienza famiglie in condizioni di miseria e di generare iniquità orizzontali, ovvero trattamenti irragionevolmente differenziati in situazioni simili di disagio e di esclusione sociale.