

ALESSANDRA SARTORI

Reddito e pensione di cittadinanza

Estratto da:

DIGESTO

delle Discipline Privatistiche – sezione Commerciale

Aggiornamento

IX

diretto da
Rodolfo Sacco

a cura di
Stefano Bellomo – Marco Cian – Giuseppe Ferri jr
Daniele U. Santosuosso

UTET
GIURIDICA

ISBN 978-88-598-2497-8

Copyright 2022 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via Dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, Italia

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.L.

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)
Finito di stampare nel mese di febbraio 2022
dalla Stamperia Artistica Nazionale S.p.A.
Via Massimo D'Antona, 19 – 10028 Trofarello (TO)

INDICE

Assetti organizzativi d'impresa di CHIARA PRESCIANI	p.	1
Blockchain di PIERLUIGI MATERA E ALESSANDRO BENINCAMPI	»	23
Consulenza finanziaria robotizzata di CARLOTTA RINALDO	»	53
Continuità aziendale di FRANCESCO PACILEO	»	71
Contratto collettivo aziendale e territoriale di GAETANO ZILIO GRANDI E LAURA TORSELLO	»	93
Crisi e insolvenza dell'impresa (rapporto di lavoro) di ANTONIO PRETEROTI	»	115
Debitore sovraindebitato di MARCO SPERANZIN	»	137
Decadenza (diritto del lavoro) di VALERIO MAIO	»	159
Distacco transnazionale (direttive europee) di EMANUELE MENEGATTI	»	179
Enti pubblici economici (dir. lav.) di MAURIZIO FALSONE	»	201
Lavoro agile di STEFANO BELLOMO E MATTEO VERZARO	»	215
Lavoro autonomo non imprenditoriale di FABRIZIO FERRARO	»	231
Lavoro digitale di MARCO BIASI	»	259
Reddito e pensione di cittadinanza di ALESSANDRA SARTORI	»	281
S.r.l. aperta di ORESTE CAGNASSO	»	315
Servizi per l'impiego di PIER ANTONIO VARESI	»	331
Sistema pensionistico di PAOLA BOZZAO	»	369
Stagionalità (nel rapporto di lavoro) di LUISA MONTEROSSO	»	397
Welfare aziendale di ILARIO ALVINO	»	413

Reddito e pensione di cittadinanza

Bibliografia: AA.VV., *Il reddito di cittadinanza. Fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata*, *Professionalità studi*, 5, 2019; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, *RDSS*, 2017, 419 ss.; EAD., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, *VTDL*, 2019, 457 ss.; EAD., *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: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 47 ss.; EAD., *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, *RGL*, 2021, I, 315 ss.; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, *GDLRI*, 2015, 455 ss.; P. ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, *RGL*, 2019, I, 111 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, 101 ss.; V. ANIBALLI, *Dovere di utilità sociale, lavoro socialmente utile e reddito di cittadinanza*, *DLM*, 2020, 139 ss.; A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, *The Political Quarterly*, 1996, 1, 67 ss.; G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, *RGL*, 2020, I, 189 ss.; BALBONI-BARONI-MATTIONI-PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007; BALDINI-MAZZAFERRO-TOSO, *La pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2019, 3, 63 ss.; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in IADICICCO-NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Quaderni di DLM, Napoli, 2016, 167 ss.; G. BONANOMI, *Incentivi per l'impresa e i lavoratori*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 93 ss.; P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, *GDLRI*, 2011, 589 ss.; EAD., *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, *RGL*, 2014, I, 325 ss.; EAD., *Reddito di cittadinanza e labioriosità*, *GDLRI*, 2020, 1 ss.; EAD., *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, *RGL*, 2021, I, 397 ss.; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011; ID., *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, *GDLRI*, 2011, 225 ss.; ID., *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, *RGL*, 2014, I, 335 ss.; ID., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017; ID., *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 3 ss.; ID., *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in 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. BUOSO, *Primo e secondo welfare: il contrasto alla povertà sociale oggi*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 342/

2017; EAD., *Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti di intervento*, *LD*, 2018, 589 ss.; G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 105 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, *DLM*, 2018, 491 ss.; CASILLO-RAVELLI-SARTORI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2021, I, 311 ss.; G. CAZZOLA, *Il Reddito di cittadinanza*, *LG*, 2019, 446 ss.; D. CHAPPELLU, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e mercato del lavoro: un primo bilancio e le prospettive future*, *Jus-online*, 4/2020, 57 ss.; D. COMANDÉ, *I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 31 ss.; *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Relazione finale*, 28-2-1997; M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento e il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, *FA*, 2005, 3131 ss.; M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, *Jus-online*, 2021, 4, 150 ss.; CORTI-SARTORI, *Il reddito di inclusione: un nuovo strumento per l'integrazione sociale e lavorativa*, *RIDL*, 2018, III, 49 ss.; D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, *RGL*, 2021, I, 333 ss.; M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, *VTDL*, 2019, 349 ss.; EAD., *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove, ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, *Labor*, 2020, 1, 27 ss.; E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità: spigolature lavoristiche sul decreto legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019*, *DRI*, 2019, 967 ss.; F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità*, in INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 173 ss.; EAD., *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, *VTDL*, 2019, 1659 ss.; C. DEL BO, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004; ID., *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, *Il Mulino*, 2013, 790 ss.; M. DEL CONTE, *Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019*, 27-11-2019, 203 ss.; A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, *RGL*, 2006, I, 403 ss.; V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, *RDSS*, 2016, 447 ss.; 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. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, 1 ss.; ID. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018; FONDAZIONE ASTRID, CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna, 2018; G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 389/2019; M.

- FORLIVESI, *Il cd. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Il reddito di cittadinanza. Fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata, Professionalità studi*, 5, 2019, 54 ss.; F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lg. n. 147/2017*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, 25 ss.; GALLO-RAITANO, *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019, 27-11-2019*, 279 ss.; C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, Torino, 2021; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, RDSS, 2014, 149 ss.; Id., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 401/2019; Id., (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020; 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, 7-9-6-2012*, Milano, 2013, spec. 311 ss.; GRANAGLIA-BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016, 15 ss.; M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, 2021; E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, RDSS, 2019, 609 ss.; G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in MAROCCO-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, 98 ss.; INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019; S. LAFORGIA, *Il reddito di dignità della Regione Puglia nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di inclusione sociale attiva*, in D'ONGHIA-ZANIBONI (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Napoli, 2017, 53 ss.; EAD., *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà dalla periferia al centro e ritorno*, VTDL, 2019, 489 ss.; G. LEONE, *Il d.l. n. 4/2019 fra ambizioni universali e privilegi per pochi*, RGL, 2019, I, 703 ss.; I. MADAMA, *La politica socio-assistenziale*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, 2019, 263 ss.; M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in MAROCCO-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, 67 ss.; MAROCCO-SPATTINI, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura*, in Id. (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, IX ss.; Id. (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; M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia?*, RIDL, 2017, I, 409 ss.; M. MATARESE, *Le misure regionali di reddito minimo*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, 51 ss.; G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 402/2019; A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in RDSS, 2020, 775 ss.; D. NATALI, *Pensione di cittadinanza, "quota 100" e tagli alle "pensioni d'oro": come cambiano le politiche pensionistiche*, in INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 199 ss.; M. NATALI, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli-Venezia Giulia e Lazio*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2016, 1, 87 ss.; F. OLIVELLI, *Modalità di riconoscimento e piattaforme digitali*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 67 ss.; T. PAINE, *The agrarian justice*, 1797; P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, RDSS, 2020, 273 ss.; L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, RGL, 2021, I, 360 ss.; C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, MGL, 2019, 117 ss.; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano, 2004; Id., *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, RDSS, 2005, 243 ss.; F.V. PONTE, *Appunti sul reddito di cittadinanza: dalla utopia alla distopia*, DML, 2018, 463 ss.; E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, 2008, 273 ss.; Id., *Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in CNEL, *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018, 29-11-2018*, 231 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018; Id., *Il nuovo reddito di inclusione*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto Treccani*, Roma, 2019, 353 ss.; Id., *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 15 ss.; J. RAWLS, *The Priority of Rights and Ideas of the Good*, *Philosophy and Public Affairs*, 1988, n. 4, 251 ss.; G. RECCHIA, *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, DRI, 2020, 12 ss.; *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, Ministero del lavoro, 10-2021; R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri*, *Questione Giustizia*, 6-6-2019; S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, GDLRI, 2011, 247 ss.; 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, 2287 ss.; SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, 29-1-2019; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*, Torino, 2019; S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza*, Working Paper Adapt n. 12/2021; L. TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019; EAD., *Le sanzioni (artt. 7, 7-bis, 7-ter)*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 77 ss.; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016; Id., *Una ricostruzione storico-analitica*, in FONDAZIONE ASTRID, CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna, 2018, 223 ss.; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; EAD., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, RGL, 2016, I, 732 ss.; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Milano, 2019; EAD., *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, RGL, 2021, I, 373 ss.; A. VALLEBONA, *Reddito di cittadinanza tra doppio fine e attuazione becera*, MGL, 2019, 187 ss.; P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, *Philosophy and Public Affairs*, 1991, 2, 101 ss.; VAN PARIJS-VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006; Id., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017; P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 235 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, LD, 2017, 301 ss.; EAD., *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, DRI, 2020, 36 ss.; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, DLM, 2007, 75 ss.
- Legislazione:** art. 38, Cost.; art. 59, 47°-48° co., l. 27-12-1997, n. 59

(delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa); d.lg. 18-6-1998, n. 237 (disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento); art. 23, l. 8-11-2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); art. 3, 101° co., l. 24-12-2003, n. 350 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004); art. 81, 32°-38° co., d.l. 25-6-2008, n. 112 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), conv. in l. 6-8-2008, n. 133; art. 60, l. 9-2-2012, n. 5 (disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), conv. in l. 4-4-2012, n. 35; art. 1, 216° co., l. 27-12-2013, n. 147 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014); art. 16, d.lg. 4-3-2015, n. 22 (disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati); d. interm. 29-10-2015 (attuazione dell'art. 16, 6° co., d.lg. 4-3-2015, n. 22, in materia di assegno di disoccupazione - ASDI); art. 1, 387° co., lett. a), l. 28-12-2015, n. 208 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016); d. interm. 26-5-2016 (avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA - su tutto il territorio nazionale); l. 15-3-2017, n. 33 (delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali); d. interm. 16-3-2017 (allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva - SIA -, per il 2017); d.lg. 15-9-2017, n. 147 (disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà); d.l. 28-1-2019, n. 4 (disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), conv. in l. 28-3-2019, n. 26; d. interm. 19-4-2019 (modalità di utilizzo della Carta Reddito di Cittadinanza); d.m. 2-9-2019, n. 108 (Sistema informativo del Reddito di cittadinanza); d.m. 23-7-2019 (approvazione del documento recante «Reddito di cittadinanza - Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale»); d. interm. 21-10-2019 (individuazione dei Paesi nei quali non è possibile acquisire la certificazione sulle dichiarazioni ISEE ai fini del Reddito di cittadinanza); d.m. 22-10-2019 (Progetti utili alla Collettività - PUC); d. interm. 2-3-2020 (tempistiche per la fruizione del beneficio economico spettante ai nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza); d. interm. 12-2-2021 (modalità di richiesta e di erogazione ai beneficiari del reddito di cittadinanza del beneficio addizionale); d.m. 15-3-2021, n. 49 (istituzione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, di cui all'art. 10, co. 1° bis, d.l. 28-1-2019, n. 4); art. 1, 74° co. ss., l. 30-12-2021, n. 234 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Sommario: 1. Inquadramento concettuale del tema: reddito universale versus reddito minimo garantito. - 2. L'evoluzione storica: dalla relazione della Commissione Onofri al reddito di cittadinanza. - 3. Le fonti europee del reddito minimo. - 4. Il problematico inquadramento costituzionale dell'istituto. - 5. Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: inquadramento generale. - 6. I beneficiari e i requisiti. - 7. La prestazione economica: richiesta, importo e fruizione. - 8. L'attivazione: il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione. - 9. Le misure di politica attiva per i beneficiari: l'assegno di ricollocazione e i progetti di utilità collettiva. - 10. Gli incentivi alla formazione e al lavoro subordinato e autonomo. - 11. La condizionalità: in particolare l'offerta congrua. - 12. L'apparato sanzionatorio. - 13. La pensione di cittadinanza. - 14. Osservazioni conclusive.

1. Inquadramento concettuale del tema: reddito di base versus reddito minimo garantito.

Il tema di un reddito universale e incondizionato per tutti i cittadini è stato posto al centro dell'arena pubblica per la prima volta nel nostro Paese dal Movimento 5 Stelle, quale perno del suo programma elet-

torale in vista delle elezioni parlamentari del 2013 (1). Tuttavia, l'idea è oggetto della riflessione dei cultori di diverse scienze sociali (filosofi, sociologi, politologi, economisti, giuristi), anche di diverso orientamento politico, da tempi assai risalenti: si ritiene che il primo teorico in questo ambito sia stato T. Paine, con le sue proposte in tema di tassazione della proprietà agraria e ripartizione dei proventi a tutti i cittadini adulti, in un'ottica di giustizia redistributiva (2).

Nel dibattito più recente il reddito universale trova la sua più matura formulazione nelle elaborazioni di P. Van Parijs e Y. Vanderborght, dell'Università di Lovanio, che ne rinvergono il fondamento nella dignità della persona, cui deve essere assicurato il diritto di autodeterminarsi, compiendo, una volta affrancata dai vincoli del bisogno, libere scelte in relazione all'impiego del proprio tempo (3). In tal modo, si verrebbe a configurare non tanto un mero diritto alla sussistenza, quanto piuttosto un vero e proprio *ius existientiae*, «diritto fondamentale caratterizzante la sfera della cittadinanza più che quella lavorativa», come afferma G. Bronzini, uno dei principali fautori italiani di queste misure (4). Rispetto a schemi più mirati e selettivi, il reddito universale avrebbe tra l'altro il pregio della semplicità di gestione, tagliando costi amministrativi e di controllo, ed eviterebbe il c.d. «effetto stigma», che affligge i meccanismi di sostegno economico destinati ai più poveri (5). Per contro, i detrattori del reddito universale oppongono, oltre agli evidenti costi per il bilancio pubblico, questioni di carattere etico connesse all'idea di giustizia come reciprocità: è nota l'immagine, icasticamente evocata da J. Rawls, del surfista di Malibù, impegnato per tutto il tempo a dedicarsi al suo hobby, senza offrire nulla alla collettività (6), eppure meritevole, secondo i sostenitori di questo tipo di interventi, di sostegno economico (7).

Come già trapela da queste brevi considerazioni introduttive, le misure volte ad affrancare la persona dal bisogno possono essere variamente configurate e assumere diverse denominazioni, che nel linguaggio comune sono spesso impropriamente utilizzate in modo intercambiabile (reddito universale, reddito di cittadinanza, reddito di base, reddito minimo, e loro anglicismi). Tali misure si collocano in un ideale continuum ai cui estremi si trovano, da un lato, il reddito universale, e dall'altro il reddito minimo garantito (8). Il primo si caratterizza, secondo la definizione di P. Van Parijs e Y. Vanderborght, come «reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite» (9). Si tratta, pertanto, di una prestazione monetaria a carattere periodico e incondizionato, ovvero versata a tutti i cittadini indipendentemente dal loro status socio-

economico e occupazionale, e senza obbligo alcuno di controprestazione. Al polo opposto, il reddito minimo garantito si connota per una doppia condizionalità, in quanto la misura presuppone la sussistenza di uno stato di bisogno (means-tested) e la disponibilità dei beneficiari ad attivarsi per un rapido reinserimento sociale e/o lavorativo. Di conseguenza, tale istituto può essere ricondotto al paradigma dell'universalismo selettivo, ove l'universalismo risiede nel carattere non categoriale, mentre la selettività nella prova dei mezzi e nella richiesta di attivazione (10). Non è possibile in questa sede esaminare tutte le forme che popolano questo variegato continuum: tuttavia, occorre almeno accennare al reddito di partecipazione, teorizzato da A.B. Atkinson, che risulta incondizionato sotto il profilo dei requisiti economici di accesso, ma postula da parte dei beneficiari una controprestazione, intesa, però, nel senso ampio di qualsiasi contributo utile alla società (11).

Political Quarterly, 1996, 1, 67 ss. Sul reddito di partecipazione v. anche S. Toso, *Reddito di cittadinanza*, cit., 62 ss.

2. L'evoluzione storica: dalla relazione della Commissione Onofri al reddito di cittadinanza.

Il nostro Paese risalta per la prolungata assenza di uno strumento generale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: si tratta di una caratteristica che ha accomunato tutti gli Stati mediterranei e trova in parte una spiegazione socio-economica e istituzionale (12). In un contesto in cui la famiglia costituiva il principale ammortizzatore sociale, i compiti residui di assistenza ai bisognosi erano affidati alla carità privata (in particolare degli enti ecclesiastici) e pubblica (Istituti pubblici di assistenza e beneficenza - IPAB) (13). Anche dopo il varo della Carta costituzionale, il sistema italiano di assistenza sociale conservava un carattere frammentario, categoriale e disomogeneo sul territorio nazionale, riservando veri e propri diritti soggettivi principalmente ai pensionati e ai disabili gravi in situazione di povertà (14). Le patologie di questo sistema furono messe bene in luce dalla relazione della Commissione Onofri, istituita dal Governo Prodi per suggerire possibili vie di riforma del welfare state (15). La Commissione, dopo aver denunciato l'assenza in Italia di «una rete di protezione, a cui qualsiasi cittadino [...] in condizioni di indigenza, per ragioni indipendenti dalla propria volontà, possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno», propose un sistema di ammortizzatori sociali a tre livelli (16). I primi due avrebbero dovuto essere incardinati, rispettivamente, su una cassa integrazione e un'indennità di disoccupazione riformate e razionalizzate, mentre il terzo sarebbe stato imperniato sul «minimo vitale», un sussidio means-tested mirante «al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari» inoccupati non inabili e in età da lavoro: dunque, una forma di reddito minimo garantito (17).

Sulla scorta di queste indicazioni, la l. 27-12-1997, n. 449 inaugurò la prima di una lunga serie di iniziative nazionali e regionali (18), delegando il Governo a emanare un decreto legislativo volto alla sperimentazione del «reddito minimo di inserimento», a favore dei soggetti privi di reddito singoli o con uno o più figli a carico e impossibilitati a provvedere, per cause psichiche, fisiche e sociali, al mantenimento proprio e dei figli (art. 59, 47°-48° co.) (19). Il decreto attuativo introdusse lo strumento in 39 comuni per un biennio, affidando altresì a tali enti locali la presa in carico dei beneficiari ai fini dell'integrazione sociale e lavorativa, anche «in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro» (d.lg. 18-6-1998, n. 237): la successiva proroga allargò la platea a 306 comuni. Nel complesso, l'esperienza manifestò

(1) Peraltro, già la prima proposta di legge del 29-10-2013 (p.d.l. C 1750 «Disposizioni per l'introduzione del reddito di cittadinanza»), pur indicando l'orizzonte ideale del «reddito di cittadinanza universale, individuale e incondizionato», ripiega poi ben meno ambiziosamente su uno strumento means-tested e correlato di obblighi a carico dei beneficiari. Cfr. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia?*, RIDL, 2017, I, 435 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, 114 ss.

(2) T. PAINE, *The agrarian justice*, 1797. Per una ricostruzione dell'evoluzione del pensiero in materia di reddito di base incondizionato v. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016, 42 ss.; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017, 29 ss.; nonché, più sinteticamente, M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia?*, cit., 409 ss., anche in nota.

(3) VAN PARIJS-VAN DER BORGH, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006; ID., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017.

(4) Così G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit., 39. In precedenza, v. anche ID., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011.

(5) Cfr. C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, *Il Mulino*, 2013, 793.

(6) J. RAWLS, *The Priority of Rights and Ideas of the Good*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1988, n. 4, 257, nt. 7.

(7) P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1991, n. 2, 101 ss.

(8) Per un'ampia tassonomia v. F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, 35 ss. Sulle diverse configurazioni di questi strumenti v. anche E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016, 15 ss.; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit.

(9) Così P. VAN PARIJS-Y. VAN DER BORGH, *Il reddito minimo universale*, cit., 5. Per una definizione analoga v. C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004, 13.

(10) Cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 39. V. amplius GRANAGLIA-BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., 16 ss.; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 73 ss.

(11) A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, *The*

notevoli criticità, soprattutto in relazione alle carenze gestionali dei comuni (20). Di conseguenza, con la nuova maggioranza politica giunta al Governo nel 2002, la sperimentazione fu abbandonata senza che la legge quadro sui servizi sociali, nel frattempo intervenuta, riuscisse a stabilizzare l'istituto (21). Né maggiore fortuna ebbe il «reddito di ultima istanza», solennemente preannunciato nel Patto per l'Italia del luglio 2002 e previsto dalla legge finanziaria per il 2004 (art. 3, 101° co., l. 24-12-2003, n. 350) (22): la Corte costituzionale, infatti, ritenne invasivo delle prerogative regionali il meccanismo di finanziamento previsto, vincolato alla disciplina dell'istituto secondo le indicazioni statali (23).

Dopo uno stop di qualche anno, il legislatore nazionale intervenne nuovamente, questa volta con un provvedimento assai regressivo, che segnava una notevole involuzione nel percorso, invero accidentato, verso una misura generalizzata di reddito minimo garantito. Si trattava della carta acquisti (c.d. social card) (art. 81, 32°-38° co., d.l. 25-6-2008, n. 112, conv. in l. 6-8-2008, n. 133), una mera prestazione in denaro di importo risibile (40 euro mensili), destinata a soggetti in condizioni di povertà assoluta e finalizzata al soddisfacimento di bisogni primari (acquisto di generi alimentari, pagamento di bollette elettriche), senza alcuna ambizione di reinserimento sociale e lavorativo dei medesimi (24). Rispetto alla social card del 2008, costituiva un innegabile progresso la carta acquisti rivisitata di cui all'art. 60, l. 9-2-2012, n. 5, conv. in l. 4-4-2012, n. 35, che, inter alia, recuperava la funzione di integrazione economico-sociale dei percettori tramite un «progetto personalizzato di presa in carico»: purtroppo, il suo ambito applicativo era stato limitato in prima battuta ai comuni di maggiori dimensioni (250.000 abitanti). L'art. 1, 216° co., l. 27-12-2013, n. 147 la ribattezzava «sostegno all'inclusione attiva» (di seguito: SIA), denominazione senz'altro più consona alla sua natura, contestualmente prevedendone la progressiva estensione all'intero territorio nazionale, operazione completata con l'art. 1, 387° co., lett. a), l. 28-12-2015, n. 208, che istituiva altresì il «Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale». Parimenti, la platea dei beneficiari, circoscritta ai nuclei più bisognosi con figli minori, persone disabili o donne in stato di gravidanza, venne successivamente lievemente ampliata, allentando i requisiti di carattere economico (25). Come è stato osservato in dottrina, si trattava di una soluzione-ponte per favorire un ordinato passaggio al «reddito di inclusione» (di seguito: REI) (26), la prima vera misura a carattere universale di contrasto alla povertà, di cui il Paese si è dotato dopo un ventennio di interventi sperimentali e frammentari, anche sull'onda delle ripetute sollecitazioni dell'Unione europea, contenute nelle raccomandazioni sui nostri

piani nazionali di riforma (v. infra il par. 3). Il REI si inseriva all'interno di un ambizioso progetto di riforma e razionalizzazione dell'assistenza sociale, recato dalla l. 15-3-2017, n. 33 (27), del quale, peraltro, è rimasto l'unica parte attuata, invero con grande rapidità: d.lg. 15-9-2017, n. 147 (28). Il nuovo benefit ha assorbito e soppiantato, dal 1° gennaio 2018, i già menzionati strumenti di carattere assistenziale introdotti a varie riprese negli anni precedenti per combattere il disagio economico delle fasce più deboli della popolazione: SIA, Carta acquisti e ASDI (29) (artt. 1, 1°, 17° e 19° co.). Il REI era definito come «una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 2, 2° co.). Si trattava, dunque, di uno strumento selettivo che si ispirava al modello del reddito minimo garantito, in quanto veniva attivato a seguito della prova dei mezzi e in cambio di impegni precisi dei beneficiari a intraprendere tutte quelle iniziative che li potessero traghettare fuori dallo stato di bisogno (c.d. universalismo selettivo). In via di prima applicazione (dal 1° gennaio al 30 giugno 2018) era anche necessario che il nucleo familiare del richiedente comprendesse un minore, una persona con disabilità, una donna in stato di gravidanza o un lavoratore di età pari o superiore ai 55 anni, disoccupato (art. 3, 2° co.). Tuttavia, a partire dal 1° luglio 2018 erano rimasti soltanto i requisiti di carattere economico e quelli di carattere soggettivo (cittadinanza, residenza, permesso di soggiorno) di cui all'art. 3, 1° co., essendo stato il 2° co. abrogato dalla medesima data. Si può dunque affermare che il carattere universale del REI era diventato pienamente operante nella seconda metà del 2018.

Il REI consisteva, anzitutto in un'erogazione economica in favore del nucleo familiare, variabile a seconda dello stato di bisogno e del numero dei suoi componenti: in ogni caso, non poteva superare, in sede di prima applicazione, «il limite dell'ammontare su base annua dell'assegno sociale [...] incrementato del 10%», ovvero i 534 euro mensili nel 2018 (art. 4, 1° co.). Il beneficio era riconosciuto per un periodo massimo continuativo di 18 mesi ed era rinnovabile una sola volta per non più di 12 mesi, dopo un periodo di carenza di almeno 6. La possibilità di ulteriori rinnovi, come anche quella di incrementare l'importo (che certo non poteva essere definito generoso), era demandata a quanto sarebbe stato stabilito dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale di cui all'art. 8 (30). Poiché la legge lo definiva espressamente «livello essenziale delle prestazioni» ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., le Regioni e le Province autonome erano abilitate a integrare il REI e ad ampliarne la platea dei

beneficiari, con risorse proprie (lo “zoccolo duro” del trattamento, infatti, era a carico del Fondo povertà) e con effetti limitati ai propri residenti (art. 14, 6° co.).

Il REI, nel solco della maggior parte degli interventi precedenti, non era inteso come un mero sostegno economico, bensì come un volano per la fuoriuscita dalla situazione di povertà del nucleo familiare. La richiesta del sussidio era, perciò, accompagnata da una valutazione multidimensionale presso i punti di accesso al REI identificati dai comuni, finalizzata a evidenziare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti (art. 5, 2° co.). Tale valutazione era funzionale alla negoziazione di un «progetto personalizzato», che tutti i membri del nucleo familiare dovevano sottoscrivere quale condicio sine qua non per l'erogazione del contributo economico (art. 6, 1° co.). Il progetto delineava un percorso di superamento della situazione di disagio, con impegni precisi a carico di tutti i membri del nucleo e specifici interventi di sostegno ulteriori rispetto al trattamento economico: questi ultimi potevano afferire, esemplificativamente, alle «politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative» (art. 6, 2°-4° co.). In particolare, se dalla valutazione multidimensionale emergeva che la situazione di povertà era esclusivamente connessa a problemi lavorativi, il progetto personalizzato era sostituito dal patto di servizio e il beneficiario immediatamente indirizzato al centro per l'impiego (art. 5, 5°-6° co.). I meccanismi di condizionalità del REI erano rigorosi e assistiti da sanzioni che coinvolgevano l'intero nucleo familiare. In caso di comportamenti non cooperativi le conseguenze sanzionatorie andavano, a seconda della gravità, dalla mera decurtazione sino alla decadenza dal beneficio economico: quest'ultima, in particolare, era comminata in caso di mancata partecipazione a una misura di formazione, riqualificazione, politica attiva o attivazione, nonché nell'ipotesi di rifiuto di un'offerta congrua di lavoro (art. 12, 5° co.). Sanzioni meno severe e una procedura più dialogica erano contemplate nel caso del mancato rispetto di altri impegni stabiliti nel progetto, quali quelli scolastici e di cura della salute: peraltro, il persistente mancato adeguamento conduceva comunque alla sospensione del beneficio prima, e alla sua decadenza come ultima ratio (art. 12, 6° co.).

Una parte dell'opinione pubblica ha accompagnato il varo del REI con un certo scetticismo, soprattutto in ragione dell'importo modesto della componente economica. In dottrina sono prevalse voci più equilibrate, che restituiscono un quadro a luci e ombre. Per un verso, il REI è stato salutato con favore quale primo importante passo, che rimedia all'anomalia tutta italiana del sistema di assistenza sociale, perdurante da decenni (31); inoltre, è stata apprezzata la previsione

di una componente di servizi, che riequilibra la logica assistenziale, tipicamente sbilanciata sul trasferimento di risorse monetarie (32). Per altro verso, la dottrina ha espresso un'opinione più severa con riferimento all'esiguità degli importi (33) e al means test eccessivamente rigoroso, simile «ad una difficile “corsa ad ostacoli”», che tenderebbe a schiacciare il REI sulle esperienze precedenti (34). Inoltre, il d.lg. n. 147 non prevederebbe ex novo servizi dedicati, limitandosi piuttosto a demandarne l'erogazione e possibile integrazione alle regioni e agli enti locali (35), non sempre all'altezza di tali sfide in un contesto di marcata eterogeneità territoriale (36).

Mentre la dottrina ancora si affaticava sulle prospettive di potenziamento e miglioramento del REI, la nuova compagine governativa formata da Lega e Movimento 5 Stelle giungeva rapidamente all'approvazione di un nuovo dispositivo di contrasto alla povertà, destinato a sostituire il REI, sul quale il Movimento 5 Stelle aveva costruito l'intera campagna elettorale: il reddito di cittadinanza (di seguito: RDC), disciplinato dal d.l. 28-1-2019, n. 4, conv. in l. 28-3-2019, n. 26, che diventerà operativo nell'aprile del 2019 (quanto meno per la parte economica). Come si vedrà infra nel par. 5, nonostante gli equivoci legali alla denominazione, volutamente decettiva, lo strumento appare a tutti gli effetti un erede del REI, benché più solidamente finanziato, che ne condivide la natura di reddito minimo garantito.

Fin qui la legge nazionale: tuttavia, anche le Regioni, cui la riforma costituzionale ex l. 18.10.2001, n. 3 aveva attribuito competenza residuale regionale in materia di assistenza sociale, si sono mosse in ordine sparso nel varare misure di contrasto alla povertà (37). Pur non essendo questa la sede per esaminare funditus queste esperienze, si possono ricordare due principali stagioni di leggi regionali. La prima si colloca nel solco dell'esperimento del reddito minimo di inserimento ex art. 59, legge n. 449/97, mentre la seconda mira a integrare il SIA o ad attuare uno strumento analogo là dove tale misura non si applicasse ratione loci.

(12) Cfr. I. MADAMA, *La politica socio-assistenziale*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, 2019, 275-277; M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, *Jus-online*, 2021, 4, 167-168, anche in nota.

(13) Per un'accurata ricostruzione della tormentata evoluzione normativa dell'assistenza sociale nel nostro Paese v. M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, *VTDL*, 2019, 354 ss., ove anche ampi riferimenti bibliografici.

(14) M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello*, cit., 368.

(15) Sugli esiti della Commissione Onofri con riguardo alla riforma dell'assistenza v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 194-195.

(16) Così la relazione finale della *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28-2-1997, 18.

(17) *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, cit., 19.

(18) Per una illustrazione dei diversi interventi riconducibili al reddito minimo garantito v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera*, cit., 189 ss.; M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà*, cit., 106 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 147 ss.; S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, in FONDAZIONE ASTRID, CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna, 2018, 223 ss. Per un excursus sintetico v. R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, *DLM*, 2018, 491 ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, 401/2019, 9 ss.

(19) Sul reddito minimo di inserimento v. E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, 2008, 273 ss.; F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, *RDSS*, 2005, 243 ss.

(20) Per una valutazione critica di questa esperienza, accompagnata da interessanti proposte operative, v. S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, *GDLRI*, 2011, 247 ss.

(21) La l. 8-11-2000, n. 328, infatti, si limitò a rinviare la stabilizzazione del reddito minimo di inserimento quale «misura generale di contrasto alla povertà» a un futuro provvedimento legislativo, che tenesse altresì conto degli esiti della sperimentazione (art. 23, co. 1). Sulla legge n. 328 v. almeno BALBONI-BARONI-MATTIONI-PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007.

(22) Sul reddito di ultima istanza v. M. CONSISTO, *Il reddito minimo di inserimento e il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, *FA*, 2005, 3131 ss.

(23) V. C. COST., 16-12-2004, n. 423, secondo la quale l'art. 3, 101° co., legge n. 350/2003, configurando una «norma dettata in ambiti in cui le funzioni sono di spettanza regionale, deve ritenersi costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione», in quanto contenente «la previsione di un cofinanziamento vincolato alla specifica finalità di erogare la misura assistenziale in esame» (il reddito di ultima istanza – n.d.scr.).

(24) L'iniziativa è stata immediatamente censurata dalla dottrina come «una delle misure più ideologiche, inique e stigmatizzanti [...] una versione becera e populista di welfare compassionevole». Così S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina*, cit., 11-12.

(25) V., rispettivamente, i d. interm. 26-5-2016 e 16-3-2017.

(26) F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 154.

(27) Più precisamente, la legge n. 33 conteneva tre deleghe: la prima, per l'appunto, finalizzata all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (REI) (art. 1, 1° co., lett. a); la seconda relativa al riordino delle prestazioni di natura assistenziale di contrasto alla povertà, escluse quelle categoriali (anziani, genitori, disabili) (art. 1, 1° co., lett. b); la terza inerente al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, di cui alla legge n. 328/2000 (art. 1, 1° co., lett. c). Sulla legge n. 33/2017 v. V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, *RDSS*, 2016, 447 ss.; S. BUOSO, *Primo e secondo welfare: il contrasto alla povertà sociale oggi*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 342/2017, 10-13; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, *LD*, 2017, spec. 315 ss.

(28) Sul REI v. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, *RDSS*, 2017, 419 ss.; S. BUOSO, *Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti di intervento*, *LD*, 2018, 597 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione*, cit.,

491 ss.; CORTI-SARTORI, *Il reddito di inclusione: un nuovo strumento per l'integrazione sociale e lavorativa*, *RIDL*, 2018, III, 50-52; F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lg. n. 147/2017*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione*, cit., 25 ss.; F. RAVELLI, *Il nuovo reddito di inclusione*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto Treccani*, Roma, 2019, 353 ss.

(29) L'assegno di disoccupazione (ASDI) di cui all'art. 16, d.lg. 4-3-2015, n. 22 era un istituto ibrido, di natura in parte previdenziale e in parte assistenziale. Infatti, per un verso, spettava a coloro che avevano esaurito il periodo massimo di fruizione dell'indennità di disoccupazione (NASpI), e quindi a soggetti che potevano vantare un periodo di contribuzione, per altro verso, richiedeva altresì la sussistenza di uno stato di bisogno. Tuttavia, la platea era ulteriormente limitata, prevedendo una priorità per i disoccupati appartenenti a nuclei con figli minori, e per quelli con almeno 55 anni (art. 16, 2° co., come integrato dal d. interm. 29-10-2015). L'assegno, peraltro di importo esiguo (non poteva superare l'importo dell'assegno sociale, salvo incrementi per eventuali carichi familiari), era subordinato all'attivazione del beneficiario presso i centri per l'impiego.

(30) In ogni caso, per almeno nove anni il benefit non avrebbe potuto superare il doppio dell'assegno sociale (art. 8, 1° co., lett. d-f).

(31) Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., 434; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà*, cit., 303; CORTI-SARTORI, *Il reddito di inclusione: un nuovo strumento per l'integrazione sociale e lavorativa*, cit., 52; F. RAVELLI, *Il nuovo reddito di inclusione*, cit., 358.

(32) V. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., 449.

(33) F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo*, cit., 48; F. RAVELLI, *Il nuovo reddito di inclusione*, cit., 358, secondo il quale «il difetto principale» della misura «non attiene alla sua architettura istituzionale, ma risiede nell'esiguità delle risorse stanziante».

(34) Così A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., 450.

(35) Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., 450.

(36) Cfr. F. RAVELLI, *Il nuovo reddito di inclusione*, cit., 359, che dubita soprattutto, e a ragione, dei servizi offerti dai centri per l'impiego.

(37) Su questa legislazione regionale v., in generale, GRANAGLIA-BOLZONI (a cura di), *Il reddito di base*, cit., 108 ss.; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 112 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà*, cit., 312-315; S. BUOSO, *Inclusione sociale*, cit., 601 ss.; M. MATARESE, *Le misure regionali di reddito minimo*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione*, cit., 51 ss., spec. 62 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 150-152; S. LAFORGIA, *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà dalla periferia al centro e ritorno*, *VTDL*, 2019, 489 ss. Per il commento specifico a qualche esperienza emblematica v. A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, *RGL*, 2006, I, 403 ss. e L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, *DLM*, 2007, 75 ss., che commentano la legge della Regione Campania, che ha fatto da apripista utilizzando per la prima volta la suggestiva locuzione «reddito di cittadinanza»; nonché M. NATILI, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli-Venezia Giulia e Lazio*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2016, 1, 87 ss.; S. LAFORGIA, *Il reddito di dignità della Regione Puglia nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di inclusione sociale attiva*, in D'ONGHIA-ZANIBONI (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Napoli, 2017, 53 ss.

3. Le fonti europee del reddito minimo.

Le difficoltà incontrate dalla dottrina nel rinvenire un chiaro fondamento costituzionale per gli strumen-

ti riconducibili al reddito minimo garantito, come il REI e il RDC (v. infra il par. 4), ha indotto gli autori a interrogarsi sul radicamento internazionale e sovranazionale di tali istituti. Come si vedrà, si tratta di fonti prevalentemente soft, anche se in relazione a talune ci si interroga se ne possano essere tratte implicazioni vincolanti.

Procedendo dal livello più ampio, quello internazionale, occorre menzionare la raccomandazione n. 202/2012 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (di seguito: OIL) relativa a un livello minimo di protezione sociale (*Social Protection Floors Recommendation* n. 202/2012). In particolare, con riferimento alle persone in età lavorativa, l'OIL invita gli Stati membri a garantire un reddito minimo (basic income), definito almeno a livello nazionale, in favore di coloro che non sono in grado (unable) di guadagnare un reddito sufficiente, in particolare in caso di malattia, disoccupazione, maternità e disabilità (punto 5, lett. c). La raccomandazione sembra alludere a schemi di reddito minimo garantito, in quanto l'erogazione del beneficio presuppone l'impossibilità di svolgere un'attività lavorativa: ad ogni modo, si tratta di una semplice raccomandazione, priva per definizione di valore vincolante per gli Stati membri dell'organizzazione (38).

Rimanendo alle fonti internazionali, sul piano regionale europeo vengono in rilievo due disposizioni della Carta sociale europea (di seguito: CSE): l'art. 13, rubricato «diritto all'assistenza sociale e medica», che impegna gli Stati firmatari a garantire un'assistenza adeguata a coloro che non dispongono di risorse sufficienti o non sono in grado di procurarsele, in particolare mediante l'intervento della previdenza sociale; l'art. 30, rubricato «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale», che impegna gli Stati firmatari a prendere misure volte a promuovere l'effettivo accesso ai beni sociali di base (in particolare: lavoro, abitazione, formazione professionale, istruzione, cultura, assistenza sociale e medica) delle persone e delle famiglie che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà. Mentre l'art. 13 sembra alludere a trasferimenti monetari, l'art. 30 parrebbe riferirsi piuttosto a un efficiente sistema di servizi sociali. La portata di queste disposizioni è, peraltro, ridimensionata dalla scarsa precettività della CSE (39). Per un verso, essa costituisce una sorta di Carta à la carte (40), in cui gli Stati membri si impegnano a garantire il rispetto di un certo numero di articoli, ma non di tutti (v. l'art. A, lett. b e c della parte III della Carta). Per altro verso, le disposizioni ora viste, sono prive di effetti diretti negli ordinamenti interni, per via della natura internazionale, e non sovranazionale, del dispositivo creato dalla CSE (41). Per altro verso ancora, la CSE non dispone di un vero e proprio organo giurisdizio-

nale, bensì soltanto di un comitato di esperti indipendenti (il Comitato europeo dei diritti sociali), le cui pronunce non sono direttamente vincolanti per gli organi giurisdizionali degli Stati firmatari, nemmeno sotto il profilo interpretativo (42).

Trascorrendo ora al diritto eurounitario, sicuramente sono molto abbondanti i riferimenti normativi da richiamare, sia di hard law sia di soft law, e non vi è dubbio che questo imponente corpus abbia costituito una potente spinta all'introduzione del REI e, successivamente, del RDC. Diverso è chiedersi se questi possano costituire un solido fondamento giuridico di uno strumento di reddito minimo selettivo: la risposta affermativa non è scontata, come dimostra il vivace dibattito in dottrina.

La prima disposizione da evocare è senz'altro l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la c.d. «Carta di Nizza», di seguito: CDFUE), che al terzo comma sancisce il «diritto all'assistenza sociale», onde «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». Il fine espressamente perseguito è la lotta contro «l'esclusione sociale e la povertà»; l'attuazione è affidata al diritto dell'UE e alle legislazioni e prassi nazionali. L'approccio dell'art. 34 supera quello categoriale della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (43), il cui art. 10 faceva espresso riferimento alle persone escluse dal mercato del lavoro sine culpa (44), peraltro inserendosi nel contesto di una mera dichiarazione, priva di effetti giuridici vincolanti. Sul piano della natura giuridica, l'art. 34, CDFUE è formalmente una fonte cogente, rivestendo la c.d. Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6, par. 1, Trattato dell'Unione europea). E, tuttavia, presenta un notevole limite, che ne inficia in modo decisivo il carattere cogente. Ai sensi dell'art. 51, par. 1-2, CDFUE, la Carta vincola gli Stati membri esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'UE, e non è in grado di ampliare le competenze dell'Unione al di là di quelle già sancite dai trattati. Conseguentemente, l'art. 34 non gode di efficacia immediata negli Stati membri, ma necessita di attuazione da parte del diritto primario o secondario dell'UE. Tuttavia, nessuna norma immediatamente precettiva in materia di assistenza sociale è rinvenibile nei trattati, e in particolare nel capitolo sociale (45), né è intervenuta in materia alcuna direttiva (46). Pertanto, nemmeno l'art. 34 CDFUE può essere invocato per fondare dispositivi di reddito minimo garantito nel nostro Paese (47).

Sul versante della normativa soft, le istituzioni dell'UE hanno mostrato un notevole attivismo, in termini di raccomandazioni, sia a carattere generale, sia nell'ambito del c.d. Semestre europeo, con riferimento ai piani nazionali di riforma presentati dal nostro

Paese (48), nonché in termini di risoluzioni del Parlamento UE (49). Numerosi sono i riferimenti a schemi di reddito minimo, che gli Stati membri sono chiamati a introdurre. Già nel 1992 il Consiglio raccomandava ai Paesi dell'Unione di predisporre strumenti di questo tipo, destinati ai soggetti a rischio di esclusione sociale, quantificandone l'importo al 60% del reddito mediano; misura da accompagnarsi con la previsione di tariffe agevolate per i servizi indispensabili (luce e gas), di aiuti per le spese di affitto e di copertura di quelle imprevidite (raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE). Nel 2008, all'inizio della crisi economico-finanziaria, la Commissione emanava una raccomandazione sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, riproponendo il «diritto a disporre di risorse sufficienti», accompagnato da obblighi di attivazione per chi fosse in grado di lavorare, e da adeguate politiche di integrazione economica e sociale (punto 4, lett. a della raccomandazione della Commissione 2008/867/CE). Il ruolo cruciale degli schemi di reddito minimo garantito è stato ulteriormente enfatizzato nella storica risoluzione del Parlamento europeo del 20-10-2010, che, oltre a ribadire l'invito agli Stati più riottosi (Italia e Grecia) ad adottare strumenti di questo tipo, fissa alcuni principi, relativi ai controlli e all'attivazione, volti a garantire il rispetto della dignità umana dei beneficiari. Infine, il reddito minimo garantito compare anche tra i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, solennemente proclamato a Göteborg il 17-11-2017. Al punto 14 di questa dichiarazione interistituzionale non vincolante, rubricato «reddito minimo», si stabilisce il diritto di «chiunque non disponga di risorse sufficienti [...] a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi», precisandosi altresì che, «per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». Vale la pena di notare che si rinviene qui una condizionalità più soft rispetto a quella presente in altri documenti europei: le misure di reintegrazione, infatti, sembrano «più una componente del diritto» al reddito minimo garantito «che un onere/obbligo» per il beneficiario, sanzionato con la perdita del sussidio (50).

Come già accennato, non esiste al momento nel diritto dell'UE legislazione secondaria vincolante sul reddito minimo garantito, benché il Comitato economico e sociale nel 2019 abbia espresso parere favorevole all'adozione di una direttiva quadro (51). Sino ad ora, in effetti, l'UE si è mossa nel quadro delle competenze di coordinamento, che le spettano in materia di «lotta contro l'esclusione sociale» e di «modernizzazione dei regimi di protezione sociale» (art. 153, lett. j e k, TFUE). E d'altro canto, nel breve termine, non sembra probabile l'adozione di diritto

eurounitario vincolante in tale ambito, visto che la Commissione nel proprio Piano di azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali del 4-3-2021 contempla soltanto una ulteriore raccomandazione (52). Non paiono, tuttavia, esservi dubbi che nel trattato esistano le basi giuridiche per l'adozione di direttive sul reddito minimo garantito (53). Si può menzionare, anzitutto, l'art. 153, lett. c), TFUE, che consente l'adozione di direttive recanti prescrizioni minime nell'ambito della «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori»: qui lo scoglio principale è costituito dalla votazione del Consiglio all'unanimità necessaria per l'approvazione. La via sarebbe più agevole sfruttando la maggioranza qualificata prevista per l'adozione di direttive in tema di «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro», di cui all'art. 153, 1° co., lett. h), TFUE: ma in questo caso il rischio che i contenuti della direttiva finiscano per essere schiacciati sulle politiche di attivazione, annacquandone eventuali obiettivi redistributivi, è assai forte (54).

(38) F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 71-72.

(39) In dottrina ci si è espressi in termini di «principi senza garanzie» (così G. FONTANA, *La Carta sociale europea e il diritto del lavoro oggi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 132/2016, 6) o di «un documento di moral suasion» [così P. LOI, *La Carta Sociale Europea: uno strumento ancora vitale per la tutela dei diritti sociali fondamentali*, in M. CORTI (a cura di), *Il lavoro nelle Carte internazionali*, Vita e Pensiero, Milano, 2016, 115].

(40) Parla di vincolatività «à la carte» P. LOI, *La Carta Sociale Europea*, cit., 112.

(41) Tra l'altro, le decisioni del Comitato dei Ministri, da adottarsi con la maggioranza dei 2/3, previo parere del Comitato europeo dei diritti sociali, sono espressamente definite «raccomandazioni»: cfr. P. LOI, *La Carta Sociale Europea*, cit., 115.

(42) Tuttavia, sulla valorizzazione della CSE, su un piano ermeneutico, da parte degli organi giurisdizionali degli Stati firmatari durante la crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 v. P. LOI, *La Carta Sociale Europea*, cit., 116 ss.

(43) Cfr. G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, GDLRI, 2011, 230, che si esprime in termini di «logica universalistica più ampia ed inclusiva», che «si allontana nettamente dallo scenario strettamente lavoristico del testo del 1989».

(44) Più precisamente, l'art. 10, 2° co., stabilisce che tali persone «devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

(45) Cfr. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, GDLRI, 2015, 464-465, che conclude rilevando come «il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale, come d'altronde molti altri dei diritti enunciati nella Carta UE», sia «un diritto vuoto di contenuti e pieno di limiti».

(46) Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, RDSS, 2014, 153-155, che sottolinea come i giudici, prevalentemente nazionali, abbiano utilizzato la leva dell'art. 34, CFDUE soprattutto in relazione a questioni di discriminazioni e libertà di circolazione, in cui le competenze dell'UE erano state esercitate, e per lo più come argomento a fortiori.

(47) Conclude in questi termini anche S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., 155; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 74 ss., spec. 80. *Contra*, però, G. Bronzini, che valorizza proprio

questa disposizione della Carta di Nizza per offrire un fondamento costituzionale al reddito minimo garantito: G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea*, cit., spec. 229. (48) Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., 156; G. BRONZINI, *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, 3; A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, RGL, 2021, I, 318. (49) Sulle fonti UE a carattere non vincolante v. P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, GDLRI, 2011, 593 ss.; G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, RGL, 2014, I, 339 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 72 ss.; G. BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, 2021, 36 ss. (50) Così A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, VTDL, 2019, 470. (51) Parere CESE Soc/584 per una direttiva quadro in materia di reddito minimo. Va sottolineato che l'idea di una direttiva quadro è fortemente sponsorizzata dalle organizzazioni europee attive nella lotta alla povertà, come lo *European Anti-Poverty Network* e lo *European Minimum Income Network*, nonché da molti altri soggetti attivi sul piano dei diritti sociali (sindacati, organizzazione del terzo settore, enti ecclesiastici): cfr. A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo*, cit., 318, anche in nota. (52) V. COMMISSIONE UE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles, 4-3-2021, COM (2021) 102 final, 25, ove la Commissione manifesta l'intenzione di formulare nel corso del 2022 «una raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo per sostenere e integrare efficacemente le politiche degli Stati membri». (53) Per una approfondita analisi delle diverse opzioni sul tavolo v. A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo*, cit., 321 ss. (54) In questo senso A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo*, cit., 322-323.

4. Il problematico inquadramento costituzionale dell'Istituto.

I limiti riscontrabili nelle fonti europee hanno indotto la dottrina a esaminare con cura ancora maggiore il radicamento costituzionale degli schemi di reddito minimo garantito, e segnatamente il RDC. Il punto di partenza è da rinvenire nell'art. 38 della Carta fondamentale: ma l'operazione di riconduzione dell'Istituto a questa disposizione appare immediatamente irta di criticità esegetiche, in quanto, come è stato icasticamente scritto, si tratta di un riferimento normativo «scivoloso ed ambiguo» (55). In effetti, stando alla mera lettera della previsione, gli inoccupati bisognosi e abili al lavoro sembrerebbero confinati in una sorta di «terra di nessuno»: ci sarebbe dunque un «vistoso buco» nella rete di protezione sociale (56). Per un verso, il primo comma garantisce «il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» a «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», mentre, per altro verso, il secondo comma assicura ai «lavoratori [...] mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» soltanto nel caso

di «infortunio, malattia professionale, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Una parte della dottrina si incammina per il sentiero impervio del superamento della «tirannica congiunzione copulativa» di cui all'art. 38, 1° co., Cost., che riserva il diritto all'assistenza sociale unicamente ai poveri che siano al contempo anche disabili (c.d. inabilità soggettiva) (57). L'operazione si regge su un'interpretazione sistematica della norma con i principi personalista, lavorista, solidarista e di uguaglianza, consacrati nei primi quattro articoli della Costituzione (58). A questa interpretazione si sono contrapposte obiezioni di ordine letterale e sistematico: inter alia, l'esegesi proposta condurrebbe alla conseguenza irragionevole di garantire il reddito minimo a soggetti inabili, ma benestanti (59). Altra parte della dottrina, sempre facendo perno sul comma primo dell'art. 38, Cost., adotta un'interpretazione estensiva del termine «inabili», includendovi anche i soggetti «socialmente» inabili (c.d. inabili oggettivi), ovvero quelli che, per motivi oggettivi inerenti alla situazione del mercato del lavoro, non sono in grado di reperire un'occupazione (60).

Un secondo filone dottrinale ha preferito ricorrere all'art. 38, 2° co., Cost.: qui il termine «disoccupati» è stato interpretato in modo da ricomprendervi sia gli inoccupati, sia i disoccupati di lungo periodo, sia i sottoccupati, ovvero i lavoratori poveri (61). Si tratta di una via percorsa da autorevoli voci già in tempi assai risalenti (62): essa presenta l'indubbio pregio di non richiedere forzature della lettera della disposizione, armonizzandosi comunque assai bene con i primi articoli della Costituzione e con il principio lavoristico ivi sancito. Peraltro, proprio dalla sinergia tra l'art. 38, 2° co., e gli art. 1 e 4, 2° co., Cost. gli autori riconducibili a questo orientamento tendono a riservare l'aiuto dello Stato soltanto a coloro che siano disponibili a prestare attività lavorativa o, comunque, una qualsiasi attività utile per la collettività (63). In quest'ottica, la laboriosità così intesa diventerebbe «il nuovo criterio selettivo di accesso alle tutele di cittadinanza sociale», compreso il reddito minimo garantito (64). Non mancano in dottrina ulteriori ricostruzioni, che rinviengono nel testo costituzionale altri supporti all'introduzione di schemi di reddito minimo garantito (65).

Un distinto profilo che ha affaticato gli studiosi riguarda la questione se il reddito minimo garantito, e quindi il RDC, sia doveroso sotto il profilo costituzionale, ovvero semplicemente consentito. La dottrina sembra orientata a ritenere che il diritto a un'esistenza libera e dignitosa richieda almeno una forma di reddito minimo selettivo e condizionato, che sarebbe dunque *secundum constitutionem* (66). Lo Stato non sarebbe però tenuto a intervenire sempre nella forma di un trasferimento monetario in favore

dei cittadini bisognosi, perché esistono altri strumenti che potrebbero altrettanto efficacemente perseguire lo stesso scopo: in primis, il lavoro, come del resto immaginato dai Padri costituenti nell'incastro tra l'art. 4, 1° co. e l'art. 38, 2° co., Cost. Ma si possono immaginare anche trasferimenti in kind (cibo, vestiti, elettrodomestici, mobili, abitazione, servizi), magari comunque combinati con una corresponsione monetaria, oppure erogazioni a carattere categoriale, e non universale, ma in grado di fronteggiare ogni situazione di bisogno (67).

Quanto al reddito universale incondizionato, secondo alcune voci dottrinali sarebbe incompatibile col principio lavoristico che permea l'orizzonte valoriale della Costituzione repubblicana (68), mentre secondo altri sarebbe semplicemente praeter constitutionem, ovvero costituirebbe un livello ulteriore di protezione rispetto a quanto costituzionalmente necessario (69). Tuttavia, anche per questo secondo orientamento, il reddito universale incondizionato diverrebbe contra constitutionem se l'entità della prestazione, a causa della scarsità delle risorse disponibili nel bilancio pubblico, finisse per essere irrisoria e inadatta a garantire un'esistenza libera e dignitosa (70).

(55) Così S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., 151.

(56) Così C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessitato*, RGL, 2016, I, 734.

(57) C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., 733.

(58) C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., spec. 735 ss.

(59) Cfr. M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione*, cit., 14. Per considerazioni altrettanto critiche v. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in IADICICCO-NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Quaderni di DLM, Napoli, 2016, 177-179, secondo il quale la sostituzione della disgiuntiva alla copulativa provocherebbe l'effetto perverso di garantire sostegno statale a chi non ne ha bisogno, «il che davvero sembra stridere senza scampo con il disposto dell'art. 3, 2° co., Cost.» (qui 177).

(60) Cfr. R. CASILLO, *Reddito di inclusione*, cit., 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, 2292, nt. 21, 2293.

(61) Per questo filone dottrinale v. P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare*, cit., 618 ss.; EAD., *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, RGL, 2014, I, 332-333; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa?*, cit., 178-179; M. FERRARESI, *Reddito da lavoro*, cit., 17-18; M. CORTI, *Povertà e lavoro*, cit., 182, nt. 105.

(62) C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, DL, 1954, I, 242 ss. In particolare, l'illustre giurista, mettendo in collegamento l'art. 4, 1° co. con l'art. 38, 2° co. della Costituzione, desumeva il diritto del cittadino a ottenere dallo Stato un risarcimento in conseguenza dell'inadempimento statale all'obbligo di reperirgli un'occupazione. Seconda questa lettura, il risarcimento garantito dall'art. 38, 2° co., Cost., ovvero i «mezzi adeguati alle esigenze di vita», sarebbero dovuti non soltanto ai lavoratori temporanea-

mente disoccupati, ma anche a tutti coloro che, pur abili al lavoro, siano sprovvisti di mezzi perché mai occupati o non più occupati da lungo tempo per ragioni indipendenti dalla propria volontà.

(63) P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare*, cit., 621; EAD., *Reddito di base e cittadinanza*, cit., 332. Cfr. anche M. FERRARESI, *Reddito da lavoro*, cit., 17-19, che però pare ispirato a una visione piuttosto angusta dell'impegno da richiedersi ai beneficiari dell'aiuto statale, sostanzialmente coincidente con un'attività lavorativa. Per considerazioni simili v. anche 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, 7-9-6-2012*, Milano, 2013, spec. 330 ss.; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa?*, cit., 178 ss.

(64) V. P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare*, cit., 621; EAD., *Reddito di base e cittadinanza*, cit., 332.

(65) V., per es., D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, RGL, 2021, I, 336 ss., spec. 340, che preferiscono fondare il reddito di cittadinanza sull'art. 3, 2° co., Cost. e sul progetto di eguaglianza sostanziale ivi racchiuso. V. anche F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 22-23, che fa riferimento in generale alla «produttiva interazione tra i principi fondamentali» di cui agli artt. 2-3, Cost. «(dignità, eguaglianza, solidarietà), da un lato, e l'art. 38 Cost., dall'altro», nella quale lo ius existientiae troverebbe il «proprio alveo naturale», così come la previsione di un reddito minimo. V. anche in precedenza F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., spec. 89-90.

(66) C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., 740; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale*, cit., 24 (in uno scritto precedente l'autore, peraltro, propendeva per la natura praeter constitutionem di dispositivi di reddito minimo: cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., spec. 84). *Contra*, però, E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, cit., 458, nt. 13, che espunge dal perimetro costituzionale, considerandoli contra legem, non soltanto il reddito di base universale, ma anche il reddito minimo garantito doppiamente condizionato (alla prova dei mezzi e all'attivazione).

(67) Per considerazioni simili v. C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., 743.

(68) Così, in modo decisamente *tranchant*, E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito*, cit., spec. 330 ss.; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità*, cit., 458, nt. 13; M. FERRARESI, *Reddito da lavoro*, cit., 18-19; M. CORTI, *Povertà e lavoro*, cit., 182, nt. 105; in senso analogo M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa?*, cit., 171 ss., spec. 179-183.

(69) C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., 741; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale*, cit., 25.

(70) C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., 741; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale*, cit., 25.

5. Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: inquadramento generale.

Il RDC costituisce senza dubbio «il tentativo più ambizioso del legislatore nazionale per contrastare il fenomeno della povertà», che nel nostro Paese è cresciuta a partire dal nuovo millennio quasi senza sosta (71). I dati, francamente allarmanti, segnalavano che nel 2018 la povertà assoluta era raddoppiata rispetto al periodo precedente la crisi economico-finanziaria (2008), attingendo il 7% delle famiglie e l'8,4% degli individui. Se poi si prendeva in considerazione anche la povertà relativa, nel 2017 addirittura una persona su 5 nel nostro Paese risultava in

condizioni di povertà (72). In questa situazione, un intervento legislativo sul reddito minimo garantito appariva quanto mai opportuno, oltre che costituzionalmente necessitato (v. retro il par. 4), soprattutto in considerazione dell'esiguità degli importi del REI, che non erano in grado di incidere significativamente sulle condizioni di bisogno delle famiglie. Sotto questo profilo, il nuovo strumento sembra effettivamente aver impresso una svolta alla dinamica della povertà, che proprio nel 2019, per la prima volta da molti anni, mostrava un'inversione, anche statisticamente significativa, della curva ascensionale (73). Purtroppo, il dilagare della pandemia a partire dal marzo del 2020 ha vanificato totalmente questi miglioramenti, poiché la povertà assoluta delle famiglie ha toccato alla fine di quell'anno addirittura il 7,7% (74).

Se, dunque, sotto questo profilo il RDC può essere considerato una parziale success story, la disciplina complessiva dell'istituto presenta numerose criticità, alcune delle quali sono una conseguenza dell'eccessiva carica ideologica che le forze politiche al governo hanno voluto imprimergli, a cominciare dal nome e dalla definizione. Sotto il primo aspetto, come si è già accennato, il legislatore ha volutamente scelto una locuzione decettiva e accattivante, che ammiccava al reddito di base incondizionato, generando nel vasto pubblico aspettative che poi sarebbero andate in parte deluse. Sotto il secondo profilo, non senza contraddizione con il nomen, il RDC è configurato, in primo luogo, come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro», e solo in seconda battuta come una misura «di contrasto alla povertà, alla disegualianza e all'esclusione sociale» (art. 1, 1° co., d.l. n. 4/2019) (75), con una voluta inversione rispetto agli obiettivi del REI (76). Sono evidenti, qui come altrove, le diverse priorità ideologiche dei due partiti che componevano l'eterogenea coalizione di governo: mentre la Lega intendeva porre l'accento sui profili di attivazione dei beneficiari e sul contrasto ai possibili abusi, il Movimento 5 Stelle era più interessato a garantire significative erogazioni economiche alle famiglie in stato di bisogno.

Di conseguenza, la struttura dell'istituto manifesta, sin dalla definizione, una doppia anima, che ne determina un sovraccarico funzionale, subito censurato da una parte della dottrina (77). Tale sovrabbondanza di obiettivi ha sicuramente contribuito al parziale fallimento del RDC quale strumento di politica attiva del lavoro (v. infra). Peraltro, mentre le erogazioni monetarie sono iniziate assai tempestivamente, i servizi per il lavoro dedicati ai percettori del benefit sono stati dilazionati di alcuni mesi, insieme alla relativa condizionalità, per attendere l'assunzione di risorse dedicate (suggestivamente denominate «naviga-

tor»). Quando finalmente questa complessa macchina ha mosso i primi passi, essa è stata di nuovo arrestata dalla pandemia, che per diversi mesi ha imposto la sospensione di tutte le attività non essenziali per ragioni sanitarie (78).

Peraltro, l'impianto normativo del d.l. n. 4/2019, già abbondantemente rimaneggiato dalla legge di conversione n. 26/2019 (79), è stato nuovamente oggetto di sensibili modifiche ad opera della legge di bilancio per il 2022 (art. 1, 74° co. ss., l. 30-12-2021, n. 234) (80). A monte di quest'ultimo intervento, si colloca l'esperienza applicativa dei primi due anni di vita del RDC, oggetto di studio di un Comitato scientifico insediato ex art. 10, co. 1° bis, d.l. n. 4/2019 (81). Questo organismo, costituito con grande ritardo nel marzo 2021, ha concluso tempestivamente i propri lavori nell'ottobre dello stesso anno, consegnando un corposo report al Ministro del lavoro (82). Il documento, dopo aver sottolineato l'importanza dello strumento, che allinea l'Italia al resto d'Europa, evidenzia criticità riguardanti: i criteri di accesso, che penalizzano talune categorie di soggetti particolarmente bisognose (extracomunitari e homeless); la scala di equivalenza utilizzata, che svantaggia le famiglie più numerose, sia nell'accesso, sia nella quantificazione del benefit; l'implementazione dei patti per il lavoro e dei patti per l'inclusione; l'insufficienza degli incentivi al lavoro per percettori del RDC. Tuttavia, il decalogo delle proposte formulate dal Comitato per risolvere le problematiche rilevate è stato quasi trascurato dal legislatore, le cui dinamiche decisionali sono state influenzate in modo determinante dal dibattito pubblico e mediatico innescato da eclatanti fatti di cronaca, relativi soprattutto alla percezione abusiva dei sussidi e al quasi totale fallimento dei meccanismi deputati all'inserimento lavorativo dei beneficiari. Di conseguenza, le modifiche contenute nella legge di bilancio per il 2022 si sono mosse quasi esclusivamente in una logica di maggiore severità, appuntandosi sulle procedure di controllo ex ante e in itinere dei richiedenti; sui meccanismi della condizionalità, con riferimento all'offerta congrua e ai lavori di pubblica utilità; sull'apparato sanzionatorio. Non è mancato qualche ritocco in chiave promozionale, con riguardo agli incentivi alle assunzioni dei percettori e al coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro.

(71) Così CASILLO-RAVELLI-SARTORI, *Introduzione*, RGL, 2021, I, 311.

(72) Per questi dati cfr. M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà*, cit., 105; L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, RGL, 2021, I, 361.

(73) Nel 2019 la povertà assoluta scendeva al 6,4% delle famiglie, dal 7% dell'anno precedente: un risultato di tutto rispetto, il

cui merito va, almeno in parte, riconosciuto proprio all'introduzione del RDC: cfr. L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 361. (74) L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 361.

(75) Peraltro, la definizione non si arresta qui, ma è ben più pletorica, perché successivamente si avvitia includendo diritti variegati e poco conferenti con l'oggetto del provvedimento normativo: informazione, istruzione, formazione e cultura, che dovrebbero essere realizzati nuovamente attraverso «politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione» (art. 1, 1° co.). Critico nei confronti della lunga e complicata formulazione, definita «un inutile girotondo» G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, RGL, 2020, I, 190-191.

(76) Sulla scelta di enfatizzare l'anima lavoristica del nuovo sussidio v. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit., 473; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Milano, 2019, 208 ss.

(77) Cfr. MAROCCO-SPATTINI, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura*, in ID. (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, IX ss., che si interrogano sulla sostenibilità di un tale impianto; più critiche M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove, ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, I, 46, e L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, RGL, 2021, I, 382 ss., secondo la quale sono da salutare con favore le iniziative volte a correggere «la curvatura lavoristica» del RDC (388), tornando a puntare piuttosto «sui percorsi di inclusione sociale» del REI (382). Con riferimento al sovraccarico funzionale del RDC, nell'ambito di un sistema di welfare poco inclusivo e protettivo, v. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, GDLRI, 2020, 3. *Contra*, nel senso che le diverse finalità richiamate nella definizione del RDC possano essere ricondotte a unità sistematica nella «finalità unica e comprensiva di inclusione sociale» P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, RDSS, 2020, 277.

(78) Contestualmente alla fase più acuta dell'emergenza pandemica, sono stati anche sospesi per quattro mesi gli obblighi di attivazione dei percettori di RDC: v. l'art. 40, d.l. 17-3-2020, n. 18, conv. in l. 24-4-2020, n. 27.

(79) Per un primissimo commento al d.l. nella versione precedente alla legge di conversione v. MAROCCO-SPATTINI (a cura di), *Garanzia del diritto al lavoro*, cit., nonché la circ. INPS 20-3-2019, n. 43. Sul decreto convertito v. anche circ. INPS 5-7-2019, n. 100.

(80) Per un commento alla legge di bilancio in una fase precedente l'approvazione (d.d.l. bilancio n. 2248/2021) v. S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza*, Working Paper Adapt n. 12/2021.

(81) V. il d.m. 15-3-2021, n. 49.

(82) *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, Ministero del lavoro, ottobre 2021.

versione del decreto al fine di restringere la platea e contenere l'esborso a carico delle finanze pubbliche (84).

Sotto il profilo dei requisiti soggettivi, si richiede la cittadinanza italiana o quella di un Paese dell'Unione europea (85), e per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi, il possesso di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo (riconosciuto dopo 5 anni di soggiorno legale e ininterrotto – art. 4, direttiva 2003/109/CE); in aggiunta, è prevista la residenza in Italia almeno decennale, e continuativa nei due anni precedenti la domanda (art. 1, 1° co., lett. a, nn. 1-2). Mentre il primo requisito era già contemplato per accedere al REI, il secondo è stato introdotto ex novo (nel REI, infatti, si prevedeva una semplice residenza biennale – art. 3, 1° co., lett. a, n. 2, d.lg. n. 147/2017) su sollecitazione dell'alleato di governo leghista, per tranquillizzare i propri simpatizzanti che il RDC avrebbe beneficiato soprattutto le famiglie italiane. Inoltre, i cittadini extra-UE sono gravati di ulteriori pesanti oneri burocratici, relativi alla certificazione della composizione del nucleo familiare e dei propri requisiti reddituali e patrimoniali da parte delle competenti autorità estere (art. 2, co. 1° bis, d.l. n. 4/2019) (86).

Va osservato che, con riferimento ai cittadini extra-UE, i requisiti soggettivi e i suddetti oneri burocratici sembrerebbero discriminatori, e pertanto incostituzionali per lesione dell'art. 3, 1° co., Cost., come prontamente osservato in dottrina (87). Anzitutto, secondo una giurisprudenza piuttosto copiosa della Corte costituzionale, il requisito del permesso di soggiorno di lunga durata risulterebbe discriminatorio, in quanto irragionevole, ogniqualvolta fosse previsto per l'accesso a una misura assistenziale volta al soddisfacimento di bisogni primari, per loro stessa natura indilazionabili e indifferibili (88). Questa giurisprudenza getta, dunque, più di un sospetto di incostituzionalità anche sulla previsione di tale requisito per il RDC (89). In secondo luogo, la condizione relativa alla residenza decennale nel nostro Paese, pur prevista anche per i cittadini italiani, parrebbe indirettamente discriminatoria: essa, infatti, finisce per escludere in misura proporzionalmente assai più elevata proprio i nuclei familiari composti esclusivamente di stranieri, che spesso vantano periodi più brevi o intermittenti. Anche in questo caso, quando vengano in rilievo bisogni primari, previsioni relative alla residenza pregressa potrebbero correre il rischio di essere fulminate di incostituzionalità (90). La dottrina, infine, non ha mancato di segnalare come proprio i requisiti soggettivi impattino assai negativamente sui soggetti che più necessitano dell'intervento statale di ultima istanza, ovvero, oltre che sugli stranieri, anche, più generalmente, sui soggetti senza fissa dimora (91). E propone di rimodulare al ribasso

6. I beneficiari e i requisiti.

Il RDC, analogamente al REI, non costituisce un beneficio per il singolo, bensì una misura destinata ai nuclei familiari, anche unipersonali (art. 2, 1° co., d.l. n. 4/2019), come individuati all'art. 2, 5° co., d.l. n. 4/2019 (83). I requisiti che devono cumulativamente ricorrere al momento della domanda e permanere durante l'erogazione, sono di carattere soggettivo e oggettivo, e sono stati ridimensionati in sede di con-

quanto meno i requisiti di residenza, prendendo a modello alcune leggi regionali (92); un'analoga proposta di revisione risuona anche nella relazione del Comitato scientifico ex art. 10, co. 1° *bis*, d.l. n. 4/2019 (93).

I requisiti oggettivi attengono alla situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare. In primo luogo, l'indicatore della situazione economica equivalente (di seguito: ISEE) deve essere inferiore a 9.360 euro (art. 2, 1° co., lett. *b*, n. 1): da questa cifra viene naturalmente sottratto l'importo del RDC eventualmente goduto, oltre che le quote del SIA, del REI, o delle misure regionali di contrasto alla povertà integrative dei suddetti emolumenti (art. 2, 7° co.). Quanto al patrimonio, da definirsi ai fini ISEE, i beni immobili diversi dalla casa di abitazione, anche situati all'estero, non devono superare la soglia di 30.000 euro; i beni mobili, invece, non possono oltrepassare i 6.000 euro, soglia che può essere accresciuta in relazione alla composizione del nucleo e/o alla presenza di soggetti disabili (art. 2, 1° co., lett. *b*, n. 2-3). In terzo luogo, il reddito familiare non deve superare la soglia di 6.000 euro, moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza di cui al co. 4 del medesimo art. 2, che tiene conto della composizione del nucleo (94); nel caso in cui l'abitazione familiare sia in locazione, la soglia è incrementata a 9.360 euro (art. 2, 1° co., lett. *b*, n. 4) (95). Infine, è indicato un elenco di beni durevoli preclusivi del beneficio, come navi e imbarcazioni da diporto, auto e motoveicoli con determinate caratteristiche.

Una disposizione, aggiunta in sede di conversione del d.l., introduce un requisito di probità, ovvero la mancata sottoposizione a una misura cautelare personale o a condanne definitive nei 10 anni precedenti per una serie di gravi delitti elencati all'art. 7, 3° co., d.l. n. 4/2019: l'elenco è stato perfino rimpinguato dall'art. 1, 74° co., lett. *f*), n. 1, legge n. 234/2021, che ha modificato l'art. 7, 3° co., d.l. n. 4/2019. Inoltre, al fine di favorire i controlli incrociati sulla sussistenza di detto requisito, la legge di bilancio ha previsto la stipulazione di una convenzione tra l'INPS e il Ministero della giustizia per rendere fluido e stabile lo scambio di dati relativo ai richiedenti e ai beneficiari (art. 1, 75° co., legge n. 234/2021) (96). La medesima legge di bilancio ha anche aggiunto un co. 1° *quater* all'art. 2, d.l. n. 4, con l'obiettivo di rendere più stringenti i controlli in ordine ai requisiti reddituali e patrimoniali (97), anche sull'onda di eclatanti fatti di cronaca. Inoltre, in linea con l'anima di politica attiva che comunque permea l'impianto, ma soprattutto per prevenire comportamenti opportunistici, il beneficio è escluso in caso di dimissioni volontarie rassegnate nei dodici mesi precedenti la domanda (art. 2, 3° co.) (98). Il lungo art. 2 si chiude stabilendo la com-

patibilità del RDC con le prestazioni di carattere previdenziale per la disoccupazione involontaria, in primis NASpI e DIS-COLL: una previsione opposta caratterizzava il REI (art. 3, 4° co., d.l.g. n. 147/2017). La legge prevede penetranti obblighi di comunicazione di ogni variazione intervenuta con riferimento tanto ai requisiti soggettivi, quanto a quelli oggettivi: si tratta di un pesante fardello burocratico, talora accompagnato dalla decadenza dal beneficio o da sanzioni penali (v. infra il par. 12), tanto meno giustificato se si considera che spesso le relative informazioni sono già in possesso della p.a. In particolare, si prevede che sia data informativa all'INPS dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di ogni variazione dello stato patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti, di ogni variazione nella composizione del nucleo familiare (art. 3, 8°-12° co., d.l. n. 4/2019) (99).

La dottrina ha segnalato «punti di debolezza e incoerenze di progettazione» (100) anche con riferimento al complesso reticolato di requisiti oggettivi. In primis, è stata criticata la scelta affatto scontata di eleggere il nucleo familiare quale destinatario della misura, quasi annullando l'individuo, con ripercussioni particolarmente negative in sede di attivazione e conseguenti sanzioni (sulle quali v. infra i par. 8-11 e 12) (101). In secondo luogo, benché le soglie di accesso al RDC siano più elevate rispetto a quelle previste dal REI, e il beneficio sia, dunque, aperto a una platea più ampia di percettori, si tratta pur sempre di persone in condizioni di povertà assoluta (102), rimanendo la povertà relativa al di fuori del perimetro d'azione dell'istituto (103). In terzo luogo, la scala di equivalenza di cui all'art. 2, 4° co., d.l. n. 4/2019 penalizza le famiglie più numerose, con una conseguenza paradossale, visto che proprio qui si concentrano le sacche più consistenti di povertà assoluta. Questo metodo di calcolo, che funge a monte da sbarramento per l'accesso e il mantenimento del RDC, si riverbera a valle sul suo importo, che con l'aumento delle dimensioni del nucleo familiare tende ad appiattirsi (104). Un autore ha anche censurato l'esclusione dal RDC delle persone sottoposte a misura cautelare e dei condannati per determinati reati, ravvisando in questa previsione un contrasto con gli obiettivi di reinserimento e inclusione sociale di soggetti particolarmente a rischio di povertà e vulnerabili nel mercato del lavoro (105). All'opposto, è stata salutata da più parti con favore l'inclusione dei percettori di prestazioni di disoccupazione e dei lavoratori con redditi bassi (106): in questo modo, il RDC intercetta molto opportunamente il fenomeno dei c.d. *working poor* (107), che è andato crescendo esponenzialmente, non soltanto nel nostro Paese, in questo burrascoso nuovo millennio (108).

(83) L'art. 2, 5° co., dopo aver richiamato la nozione di nucleo familiare ai fini ISEE di cui all'art. 3, d.p.c.m. 5-12-2013, imperniata sulla famiglia anagrafica, precisa, altresì, che continuano a far parte del nucleo familiare i coniugi, anche a seguito di separazione o divorzio, purché residenti nella medesima abitazione, nonché i figli maggiorenni non conviventi di età inferiore a 26 anni, a carico a fini IRPEF, non coniugati e senza figli.

(84) D. COMANDÉ, *I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 31.

(85) Quanto ai familiari dei cittadini UE, è richiesta la titolarità del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente ai sensi del d.lg. 6-2-2007, n. 30, attuativo della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

(86) Sono esclusi soltanto i rifugiati politici e i cittadini dei Paesi, risultanti da un apposito elenco approvato con d. interm., per i quali è oggettivamente impossibile acquisire le relative certificazioni. Curiosamente, il decreto interministeriale, invece di elencare i Paesi esenti, ha fornito un breve elenco di quelli i cui cittadini dovranno produrre le certificazioni: cfr. il d. interm. 21-10-2019. Il requisito, pertanto, risulta assai poco selettivo.

(87) Cfr., pur con diverse sfumature, F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, *VTDL*, 2019, 1665 ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti*, cit., 21; D. COMANDÉ, *I confini del rischio sociale*, cit., spec. 36 ss.; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 40 ss.

(88) V., per es., C. Cost., 16-12-2011, n. 329 (indennità di frequenza per minori invalidi); C. Cost., 15-3-2013, n. 40 (indennità di accompagnamento); C. Cost., 11-11-2015, 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., 111 ss.

(89) V., però, il recente brusco révéirement della Corte con riguardo all'assegno sociale (C. Cost., 15-3-2019, n. 50). La pronuncia dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale sotto il profilo dell'art. 3, 1° co., Cost., in quanto «non è [...] né discriminatorio, né manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale». D'altro canto, nella motivazione la corte aggiunge altresì che il requisito della residenza almeno decennale in Italia, richiesto a italiani e stranieri, non è irragionevole, poiché rientra nella discrezionalità del legislatore circoscrivere il riconoscimento dell'assegno sociale ai soli stranieri bisognosi che, grazie al loro stabile inserimento nella comunità, siano diventati meritevoli dello stesso sussidio concesso ai cittadini italiani. Per un commento a questa sentenza v. C. SPINELLI, *La sentenza n. 50/2019: cronaca di un inaspettato arresto nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di prestazioni sociali degli stranieri*, *RGL*, 2019, II, 667 ss.

(90) V., per es., C. Cost., 19-7-2013, n. 222, relativa a diverse prestazioni di assistenza sociale della Regione Friuli-Venezia Giulia, che precisa come non sarebbe possibile introdurre criteri relativi alla residenza progressa quando la prestazione «viene incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale». Peraltro, ora è necessario tenere altresì conto del révéirement costituito da C. Cost. n. 50/2019, che nella motivazione «salva» l'assegno sociale anche con riferimento alla condizione della residenza progressa di almeno 10 anni nel nostro Paese. V. supra la nota che precede.

(91) V. F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto*, cit., 1670 ss.; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., 35.

(92) Cfr. M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., 37-38, che suggerisce 2 anni, come nella legge regionale pugliese (l. Regione Puglia n. 3 del 14-3-2016).

(93) Anche il Rapporto del Comitato scientifico indica il termine

di due anni, tra l'altro già previsto per il Reddito di emergenza; alternativamente, propone almeno 5 anni, in modo da allinearli al permesso di soggiorno di lunga durata (v. *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 5-6, 28-29).

(94) Più precisamente, il parametro della scala di equivalenza è pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare, ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore membro maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore membro minorenni, fino a un massimo di 2,1 (2,2 quando nel nucleo siano presenti componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza).

(95) Il reddito familiare è inteso al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nell'ISEE e inclusivo del valore annuo di quelli in corso di godimento da parte dei componenti del nucleo, ad eccezione delle prestazioni sottratte alla prova dei mezzi (art. 2, 6° co., d.l. n. 4/2019).

(96) A tal fine, l'INPS trasmette al Ministero della giustizia l'elenco dei beneficiari per la verifica dei carichi pendenti, e il ministero entro 60 giorni comunica gli esiti della verifica, ai fini della revoca o del mancato riconoscimento del RDC.

(97) Più precisamente, l'INPS deve predisporre annualmente un piano di verifiche con riferimento ai beni detenuti all'estero, con il supporto della Guardia di Finanza e giovandosi dell'eventuale scambio di dati con le competenti autorità degli altri Paesi.

(98) La disposizione è stata introdotta in sede di legge di conversione per evitare il paventato rischio che il RDC diventasse un sostituto funzionale di un'occupazione poco remunerata: cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 205; D. COMANDÉ, *I confini del rischio sociale*, cit., 43.

(99) Più precisamente, la decadenza dal RDC è prevista nell'ipotesi di omessa comunicazione dell'avvio di attività di lavoro autonomo, nel termine ora anticipato dalla legge di bilancio al giorno precedente, e nel caso di omessa comunicazione della variazione del nucleo familiare che comporti una riduzione del RDC.

(100) Così M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., 34.

(101) Cfr. F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto*, cit., 1673; M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, cit., 48.

(102) È prevista, comunque, la possibilità di ampliare i casi di accesso alla misura, nell'ipotesi di eccedenza delle risorse disponibili, con regolamento governativo (d.p.r.), sulla base di indicatori che riflettono le caratteristiche multidimensionali della povertà (art. 2, 2° co., d.l. n. 4/2019).

(103) M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, cit., 46-47.

(104) V. F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto*, cit., 1673-1674; GALLO-RAITANO, *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019*, 27-11-2019, 279 ss., spec. 284; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., 34.

(105) V. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 389/2019, 29, che sottolinea come in questo modo si configuri una «"sanzione" aggiuntiva» in capo a queste persone. Per considerazioni analoghe v. anche E.M. HÖHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, *RDSS*, 2019, 614.

(106) Il rilievo è comune: v., ad es., F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto*, cit., 1680-1681; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, cit., 11-12.

(107) Così anche G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito*, cit., 198.

(108) In Italia nel 2019 erano a rischio di povertà quasi il 12% degli occupati, in crescita vertiginosa rispetto all'8,7% del 2005: v. M. CORTI, *Povertà e lavoro*, cit., 173-174, nota 85. Il fenomeno è attentamente monitorato non soltanto dalla dottrina giuravolontaristica, ma anche da quella sociologica. V. le sezioni tematiche di *RGL* n. 4/2016 e di *LD*, n. 4/2018 e 1/2019, che sviluppano

l'indagine con approccio interdisciplinare. Per i copiosissimi contributi sociologici v. almeno C. SARACENO, *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze, 2020.

7. La prestazione economica: richiesta, importo e fruizione.

La prestazione economica del RDC, finalizzata al soddisfacimento dei bisogni essenziali del nucleo familiare in situazione di povertà, è costituita di due componenti (109): l'una a integrazione del reddito, fino alla soglia di accesso (6.000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza), e l'altra, soltanto eventuale, quale contributo al canone di locazione fino a un massimo di 3.360 euro annui (art. 3, 1° co., lett. a-b, d.l. n. 4/2019); nel caso in cui la famiglia risieda in una casa di proprietà e abbia contratto un mutuo, l'integrazione è, comunque, prevista, ma il tetto massimo del sussidio scende a 1.800 euro (art. 3, 3° co.). Il beneficio economico, che è esente da IRPEF ed è impignorabile (110), è determinato in base al numero e alla tipologia dei membri del nucleo, secondo la medesima scala di equivalenza già esaminata nel paragrafo precedente con riferimento al reddito familiare (111). Il valore massimo del RDC non può essere superiore a 9.360 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza, ma, ovviamente, ridotti in relazione al reddito familiare; è altresì previsto un valore minimo di 480 euro annui (art. 3, 4° co.). A differenza del REI (art. 14, 6° co., d.lg. n. 147/2017), non è previsto ex professo che le regioni possano intervenire a migliorare gli standard di legge, benché l'art. 1, 1° co., d.l. n. 4/2019 definisca la misura «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili» (112), in attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. La dottrina ha posto in evidenza come in questo caso, ancora più decisamente che nel REI, il legislatore ambisca «a garantire LIVEAS uniformi sul territorio nazionale, anche in ordine all'entità del beneficio economico» (113). Resta inteso che, essendo l'assistenza sociale di competenza regionale residuale (art. 117, 4° co., Cost.), le regioni potranno eventualmente intervenire con risorse proprie per incrementare il benefit spettante ai percettori o allargarne la platea.

La richiesta può essere effettuata, anche contestualmente alla presentazione della dichiarazione sostitutiva unica (di seguito: DSU) ai fini ISEE, dopo il quinto giorno di ciascun mese alle Poste, anche in via telematica, presso i CAF convenzionati con l'INPS o presso gli istituti di patronato (art. 5, 1° co., d.l. n. 4/2019). L'INPS provvede alla valutazione e al riconoscimento del beneficio entro un mese, avvalendosi dei dati forniti da altre amministrazioni (art. 5, 3° co.). Le disposizioni sui controlli, sia ex ante, sia in itinere, sono state riviste dalla legge di

bilancio, in un'ottica antielusiva, coinvolgendo in maniera pregnante anche i comuni (114).

Quanto alle modalità di erogazione, il RDC è calcolato annualmente, ma erogato mensilmente, in quote pari a 1/12 del valore annuale, nel mese successivo alla richiesta. Più precisamente, esso viene accreditato su una carta di pagamento elettronica (c.d. Carta RDC), con distribuzione e gestione a carico di Poste italiane s.p.a., società pubblica già incaricata dell'amministrazione delle precedenti esperienze analoghe (social card, carta acquisti, SIA) (art. 3, 5° e 7° co.). La legge prevede che l'importo sia suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne (art. 3, 7° co.), ma non specifica le modalità di tale ripartizione, a differenza della pensione di cittadinanza, per la quale si prevede espressamente l'erogazione in parti uguali (v. infra il par. 13). Deve ritenersi, comunque, questa la soluzione preferibile anche per il RDC, perché diversamente potrebbero acuirsi i già cospicui problemi interpretativi in ordine all'applicazione delle sanzioni che gravano sul benefit nel caso di inadempimento agli obblighi di attivazione (v. infra il par. 12). La normativa, sia di carattere primario che secondario, si premura di disciplinare in dettaglio forse eccessivo le modalità di fruizione, con un approccio che è stato definito paternalistico/umiliante (115), e assai lontano dalla logica emancipante che il legislatore vorrebbe perseguire con il RDC: in particolare, lo strumento non può essere utilizzato per l'acquisto di determinati beni tassativamente elencati (art. 2, d. interm. 19-4-2019) (116); inoltre, l'importo prelevato non può superare i 100 euro per singolo individuo, moltiplicati per la scala di equivalenza; infine, possono essere effettuati bonifici al locatore o al mutuatario (art. 5, 7° co., d.l. n. 4/2019). Per ragioni analoghe, sono criticate in dottrina anche le disposizioni relative alla decurtazione degli importi del RDC non spesi: questa avviene mensilmente, nel limite del 20% dall'importo del mese successivo, e semestralmente con riferimento all'intero RDC non utilizzato, salva una sola mensilità (117).

Gli strali della dottrina si sono anche concentrati sulla modulazione dell'importo, come risultante dall'applicazione della scala di equivalenza, che, come già accennato (v. retro il par. precedente), premia i single con una curva che tende ad appiattirsi al crescere dei componenti del nucleo familiare (118). Pertanto, il single nullatenente in affitto percepisce effettivamente i tanto propagandati 780 euro mensili, che, specialmente nelle regioni del Sud del Paese, possono essere un'alternativa allettante a un lavoro retribuito modestamente. Viceversa, la famiglia composta da una coppia e da tre bambini può aspirare a un beneficio massimo di 1.280 euro, comprensivi di canone di locazione, cifra che in una grande città del Nord potrebbe creare non pochi problemi per una

sussistenza dignitosa. Con riferimento a questa problematica, il Comitato scientifico aveva suggerito di rimodulare l'importo del RDC, contestualmente riducendo la soglia di accesso al benefit e il suo importo massimo per i single, e riscrivendo la scala di equivalenza in un'ottica maggiormente family friendly (ad es., attribuendo ai minori lo stesso peso degli adulti ed elevando il coefficiente massimo) (119).

Trattandosi di un benefit soggetto alla prova dei mezzi, la durata del RDC dovrebbe essere teoricamente a tempo indeterminato, fino alla fuoriuscita del nucleo familiare dalla situazione di emarginazione e povertà. Tuttavia, come già accadeva per il REI (art. 4, 5° co., d.lg. n. 147/2017), anche per il RDC è previsto un periodo massimo di godimento di 18 mesi, decorsi i quali il benefit può essere rinnovato dopo un mese di attesa. Si tratta di una disciplina senz'altro più generosa rispetto a quella del REI, che limitava la durata del rinnovo a 12 mesi e richiedeva un intervallo tra i due periodi di fruizione di ben 6 mesi (120).

La perdita dello status di nucleo familiare bisognoso comporta l'interruzione della fruizione del beneficio, con possibilità di godere del residuo a seguito di nuova richiesta, sempre che la perdita non sia frutto dell'applicazione di sanzioni (art. 3, 14° co., d.l. n. 4/2019). Peraltro, nel caso in cui detta interruzione sia legata a una variazione occupazionale, l'eventuale successiva nuova richiesta sarà considerata la prima, e non un rinnovo di quella precedente. Sempre con riferimento alla variazione occupazionale, va ulteriormente precisato che il maggior reddito, qualora provenga da lavoro subordinato, verrà computato, ai fini del mantenimento del RDC, all'80%, fino a quando lo stesso non sarà ordinariamente recepito nell'ISEE (art. 3, 8° co.). Questa norma, con tutta evidenza dettata per incentivare la propensione al lavoro dei percettori, è stata giustamente criticata in dottrina, a causa dell'elevatissima aliquota marginale che di fatto sortisce l'effetto opposto, rafforzando la trappola della povertà o sospingendo i percettori nel lavoro sommerso (121). Proprio per contrastare questi effetti perversi, il Comitato scientifico aveva suggerito di ridurre dall'80% al 60% detta soglia, senza limiti di tempo, ma fino alla soglia di imposizione fiscale: ma la legge di bilancio non ha accolto questa opportuna indicazione (122). Qualora, invece, la variazione reddituale sia imputabile all'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, per le due mensilità successive tale maggior reddito non sarà computato (art. 3, 9° co.).

(109) Con d.p.r., in caso di eccedenza di risorse disponibili, possono prevedersi anche misure non monetarie integrative, come agevolazioni per i trasporti pubblici, misure di sostegno alla casa,

all'istruzione e alla tutela della salute: v. l'art. 2, 2° co., d.l. n. 4/2019.

(110) La questione della pignorabilità del RDC si era posta in giurisprudenza, che l'aveva talora risolta in senso affermativo: v., per es., T. Trani, 30-1-2020, *Ilfamiliarista.it*, nt. P.S. COLOMBO. Per questa ragione la legge di bilancio 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, 74° co., lett. b, n. 1, legge n. 234/2021, che integra il 4° co. dell'art. 3, d.l. n. 4/2019). Cfr. anche S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022*, cit., 5.

(111) Non vengono conteggiati nel nucleo familiare 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 istituzioni, con spese a carico dello Stato, e quelle sottoposte alle misure cautelari o condannate per i reati di cui all'art. 7, 3° co. (art. 3, 13° co.). 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 (v. il par. precedente). Con riferimento a questa seconda ipotesi, v. le considerazioni assai critiche di G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 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» v. 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*, cit., 55.

(112) Emerge ictu oculi la contraddizione tra l'affermata natura di livello essenziale del RDC e la previsione del limite delle risorse disponibili, confermato dall'art. 12, 9° co., d.l. n. 4/2019, che prevede la rimodulazione del beneficio in caso di esaurimento delle risorse stanziare ex 1° co. del medesimo articolo. Cfr. anche E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo*, cit., 610, che definisce tale contraddizione «abbastanza sconcertante».

(113) Così A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., 50.

(114) In particolare, si prevede una verifica a campione da parte dei comuni in merito alla composizione dei nuclei familiari e ai requisiti soggettivi (art. 5, 4° co., come integrato dall'art. 1, 74° co., lett. d, n. 3, legge n. 234/2021). Inoltre, l'INPS, sulla base della verifica preventiva dei medesimi requisiti soggettivi indicati nella domanda, segnala tempestivamente ai comuni le posizioni che necessitano di ulteriori accertamenti mediante il sistema informativo del RDC di cui all'art. 6, 1° co. Nel contempo, l'erogazione del sussidio è sospesa per 120 giorni, ma, per evitare *imposte*, è previsto un meccanismo di silenzio-assenso: pertanto, decorsi ulteriori 30 giorni le somme dovranno essere accreditate. V. l'art. 5, co. 4° bis-4° quater, inseriti dall'art. 1, 74° co., lett. d), nn. 3-4, legge n. 234/2021.

(115) Così E. RANCI ORTIGOSA, *Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in CNEL, *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, 29-11-2018, 242, secondo il quale «pare riaffacciarsi così l'antica lettura del povero come inaffidabile e in un certo senso responsabile della sua condizione, quindi da controllare e nel caso punire, più che da sostenere e aiutare»; GALLO-RAITANO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 285; E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo*, cit., 612.

(116) Per es., giochi che prevedono vincite in denaro, armi, materiale pornografico, navi e imbarcazioni da diporto, gioielli, pellicce, servizi assicurativi e finanziari, e sono altresì inibiti gli acquisti online (1° e 3° co.).

(117) Sulle modalità attuative di queste decurtazioni v. il d. intermin. 2-3-2020.

(118) Cfr., per es., F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto*, cit., 1674; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 34.

(119) Cfr. *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 5 e 8-9, 23 ss.

(120) Peraltro, in dottrina si è stigmatizzato questo meccanismo

di stop and go, non presente nella pensione di cittadinanza, che rivela abbastanza apertamente l'obiettivo di costringere il nucleo familiare a reiterare la procedura, con evidenti finalità di controllo. In questo modo, si creerebbe un «fattore di indubbia insicurezza per le persone, che non hanno una prospettiva “lunga” di sostegno alla propria condizione esistenziale»: così G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 25. Altrettanto critica anche E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo*, cit., 612, secondo la quale il beneficio dovrebbe essere erogato senza pause fino a quando dura lo stato di bisogno.

(121) Cfr. in questo senso GALLO- RAITANO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 285; A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., 53-54.

(122) V. *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 11 e 63.

8. L'attivazione: il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione.

L'anima lavoristica del RDC, imperniata sui concetti-chiave dell'attivazione e della condizionalità (123), è sulla carta piuttosto imponente e puntellata da un folto apparato di sanzioni. Essa è permeata dalla c.d. “logica anti-divano”, volta a favorire l'accettazione del RDC da parte dell'opinione pubblica: per tali ragioni, tende a prevalere, come rilevato dagli osservatori, l'ottica coercitiva e punitiva, invece di quella capacitativa e partecipativa, che dovrebbe essere il motore dell'integrazione socio-lavorativa dei fruitori della misura (124). Per di più, questa componente nevralgica dell'istituto è anche partita con un notevole ritardo rispetto all'erogazione del benefit monetario (125), e si è risolta in un palese fallimento, come riportato dalle statistiche (126): certo, un ruolo non trascurabile è stato rivestito dalla pandemia, ma i difetti di progettazione che saranno messi in luce hanno contribuito in modo determinate a tale esito deludente. Occorre premettere che anche gli strumenti di attivazione lavorativa e integrazione sociale dei beneficiari, come già il sussidio monetario, costituiscono livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 1, 1° co., d.l. n. 4/2019 (127): e qui sarebbe particolarmente auspicabile, alla luce delle gravi carenze accennate, l'apporto aggiuntivo delle regioni, cui sono attribuite competenze concorrenti e rispettivamente residuali in materia (art. 117, 3°-4° co., Cost.).

La disciplina dell'attivazione è, anzitutto, contenuta nel lungo art. 4 del decreto e si fonda sull'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento, un macro-contenitore che, a seconda della situazione del richiedente e dei componenti maggiorenni del nucleo, si articola in un Patto per il lavoro, equivalente al patto di servizio ex art. 20, d.lg. 14-9-2015, n. 150 e finalizzato appunto all'inserimento lavorativo, oppure in un Patto per l'inclusione, per i nuclei con maggiori barriere (che fa le veci del Progetto personalizzato del REI ex art. 6, d.lg. n. 147/2017, di cui mutua la disciplina) (128). Il baricentro dell'attivazione è, dunque, la personalizzazione: ma qui ci si scontra

con il carattere familiare della misura, che crea non pochi problemi nella modulazione dei servizi e degli obblighi, e conseguentemente una grande sfida per i soggetti preposti all'implementazione dell'anima lavoristica del RDC (129). Per quanto riguarda gli attori istituzionali, poiché l'obiettivo primario del d.l. 4/2019 è l'integrazione lavorativa, sono chiamati in prima linea i Centri per l'impiego (di seguito: CPI), e soltanto in secondo luogo intervengono i servizi sociali dei comuni, con un'inversione, anche sotto il profilo dei ruoli, rispetto al REI (130). È ovviamente cruciale, però, che si instauri una sinergia virtuosa tra questi due protagonisti, ma anche con la variegata platea di soggetti che intervengono ai diversi livelli di governance del welfare state e del mercato del lavoro (per es., agenzie per il lavoro, ASL, enti di formazione, fondi interprofessionali, imprese, sindacati).

Anche a tal fine, il decreto ha voluto costituire un'infrastruttura informatica ad hoc, denominata «Sistema informativo per il reddito di cittadinanza», articolata in due piattaforme digitali, incardinate rispettivamente presso l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (di seguito: ANPAL), e presso il Ministero del lavoro. La prima è funzionale all'attivazione e gestione del Patto per il lavoro e coordina i CPI, mentre la seconda è preposta all'attivazione e gestione del Patto per l'inclusione e coordina i Comuni. Tali infrastrutture digitali svolgono un ruolo fondamentale nella messa in rete di tutti gli attori coinvolti, nonché per finalità di comunicazione, controllo, monitoraggio e valutazione (131).

Conviene, dunque, iniziare l'esame del percorso dei beneficiari (132), che, a imitazione dell'analogo job-seeker's journey di cui al d.lg. n. 150/2015 (133), più volte richiamato, è scandito da diverse fasi. Nella versione precedente alla legge di bilancio tutti i membri maggiorenni del nucleo familiare, non occupati o non inseriti in un regolare corso di studio, dopo la domanda, dovevano prestare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (di seguito: DID) entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio economico tramite la piattaforma del RDC per il patto per il lavoro, oppure sul sito dell'ANPAL mediante il relativo sistema informatico (SIUPOL), o ancora presso i patronati o in sede di primo incontro presso il CPI. Ora, in funzione semplificatoria e altresì nell'ottica di rafforzare la condizionalità, la domanda all'INPS contiene la DID ed è trasmessa all'ANPAL per essere inserita nel SIUPOL: la domanda priva di DID è improcedibile (art. 4, 4° co., d.l. n. 4/2019, come sostituito dall'art. 1, 74° co., lett. c, n. 1, legge n. 234/2021).

Entro 30 giorni, i componenti tenuti agli obblighi di attivazione sono convocati presso i CPI se sono privi di occupazione da non più di due anni, o beneficiari

di NASpI o altra indennità di disoccupazione (o ne hanno terminato la fruizione da non più di un anno), oppure hanno sottoscritto un patto di servizio attivo presso i CPI negli ultimi due anni, o ancora non hanno sottoscritto un progetto personalizzato del REI, oppure, infine, sono maggiorenni, ma di età pari o inferiore a 29 anni (art. 4, co. 5° e 5° ter, d.l. n. 4/2019) (134). La legge indica poi due categorie di soggetti che sono esclusi o, a discrezionalità del CPI, possono essere esonerati dagli obblighi di attivazione (135). Il colloquio con l'operatore screma, anzitutto, tra coloro che proseguono il loro iter di inserimento presso il CPI con la stipulazione del Patto per il lavoro, e coloro che appartengono a nuclei nei quali siano «presenti particolari criticità» tali da rendere difficoltoso un percorso di inserimento lavorativo (136): in relazione a questi ultimi, il richiedente del RDC viene dirottato presso i servizi comunali, che opereranno la valutazione multidimensionale (art. 4, co. 5° quater). Ma la singolare navetta non è unidirezionale, poiché, se i servizi sociali, mediante la suddetta valutazione, riscontrano che le difficoltà del nucleo dipendono essenzialmente dall'assenza di lavoro, rinviano nuovamente i beneficiari al CPI per la sottoscrizione del Patto per il lavoro entro 30 giorni (art. 4, 11°-12° co.).

Il Patto per il lavoro può essere stipulato presso i CPI o anche presso i soggetti accreditati ex art. 12, d.lg. n. 150/2015, là dove ciò sia previsto dalle leggi regionali: esso coinvolge i componenti del nucleo attivabili, ovvero quelli di cui all'art. 4, co. 5°-5° ter (v. supra). Gli obblighi contenuti nel patto sono in gran parte simili a quelli imposti agli altri utenti del CPI, ma se possibile anche più dettagliati (137) e focalizzati sul lavoro (138): per di più, la legge di bilancio per il 2022 è intervenuta a stringere ulteriormente le maglie (art. 1, 74° co., lett. c, n. 3, legge n. 234/2021). In particolare, ai sensi dell'art. 4, 8° co., lett. b), i fruitori di RDC devono: registrarsi sull'apposita piattaforma e consultarla quotidianamente; svolgere ricerca attiva di un'occupazione secondo il diario settimanale concordato con il CPI; accettare di essere avviati alle attività individuate dal patto; sostenere colloqui psicoattitudinali e prove preassuntive; accettare una delle due offerte congrue di cui all'art. 25, d.lg. n. 150/2015 e all'art. 4, 9° co., d.l. n. 4/2019. La legge di bilancio ha, in particolare, previsto ex novo che la ricerca attiva di lavoro sia verificata in presenza con cadenza almeno mensile presso il CPI, pena l'immediata decadenza dal beneficio; inoltre, ha ridotto da due a una le offerte congrue che possono essere rifiutate prima che intervenga la decadenza (v. anche infra il par. 12) (139). Colpisce, nell'art. 4, co. 8, lett. a), la locuzione «collaborare alla definizione del Patto per il lavoro», che sembrerebbe alludere a una maggiore dimensione dialogica e negoziale rispetto al Pat-

to di servizio, che i percettori di NASpI sono, invece, tenuti a «stipulare» (art. 20, 1° co., d.lg. n. 150/2015) (140): questo flebile indizio letterale, tuttavia, sembra più che oscurato dal reticolato di obblighi e sanzioni che attanaglia i beneficiari del RDC (141).

Per far fronte a questa nuova folta, complessa ed eterogenea platea di utenti dei CPI, il legislatore ha agito su due fronti, ben consapevole dell'endemica debolezza del sistema italiano di servizi per l'impiego. Sotto un primo profilo, ha previsto già nella legge di bilancio per il 2019 (art. 1, 258° co., l. 30-12-2018, n. 145) e nello stesso d.l. n. 4/2019 (art. 12, 3° co. ss.) un Piano triennale straordinario di potenziamento dei CPI e delle politiche attive, che prevede sia nuove assunzioni, sia investimenti nelle infrastrutture (142): questa linea è stata da ultimo confermata dalla legge di bilancio per il 2022, che stanZIA ulteriori risorse (art. 1, 85°-86° co., legge n. 234/2021). Sotto un secondo aspetto, il legislatore ha programmato l'assunzione di personale ad hoc destinato a occuparsi esclusivamente del reinserimento lavorativo dei percettori di RDC: si tratta dei tanto dibattuti navigator, che sono stati effettivamente assunti da ANPAL Servizi s.p.a. per un biennio con contratti di collaborazione. Osteggiati fortemente dalle regioni, che si sono viste minacciate nella propria autonomia gestionale dei CPI, i navigator sono stati dimezzati di numero rispetto ai progetti iniziali (da 6.000 a 3.000) e hanno visto ridimensionato il loro ruolo da career counsellor, job advisor e case manager a mero supporto alle attività dei CPI, senza diretti contatti con i percettori di RDC (143). In queste condizioni, era facile prevedere che l'esperienza sarebbe stata conclusa, e la drammatica pandemia scoppiata all'inizio del 2020, che ne ha paralizzato l'attività, ha posto soltanto il sigillo finale su un progetto mai veramente decollato (144).

Le persone appartenenti a nuclei familiari con plurime barriere all'inserimento socio-lavorativo, direttamente o su rinvio dei CPI, sono convocate dai servizi comunali competenti, per la valutazione multidimensionale, prodromica alla stipulazione del Patto per l'inclusione sociale (art. 4, 11°-12° co.), che consegue all'effettiva verifica di «bisogni complessi e multidimensionali» (145). In questo caso, il legislatore adotta un approccio olistico e di rete, prevedendo il coordinamento di tutti i servizi territoriali di contrasto alla povertà e il coinvolgimento dei CPI e degli altri servizi radicati sul territorio dei quali l'analisi abbia dimostrato l'utilità, quali ad. es. le ASL, gli istituti scolastici, altri servizi comunali diversi da quelli sociali. In questo modo, il legislatore mostra consapevolezza del carattere complesso dei fattori che conducono all'emarginazione sociale e alla povertà, e dunque della necessità di una risposta articolata e volta a fronteggiare in maniera integrata ognuno di

questi fattori. Quanto ai contenuti del Patto per l'inclusione sociale (146), l'art. 4, 13° co., d.l. n. 4/2019 richiama espressamente il progetto personalizzato di cui all'art. 6, d.lg. n. 147/2017 (sul quale v. retro il par. 2), nonché gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale, di cui all'art. 7 del medesimo decreto, che coincidono con quelli di cui alla legge n. 328/2000 (147).

La dottrina ha sottolineato come questo tipo di patto sia contraddistinto da «condizionalità e obblighi di natura prevalentemente sociale», evocativi del contributo sociale del reddito di partecipazione teorizzato da Atkinson (v. retro il par. 1) (148). Del resto, una delle attività per loro immaginate dal legislatore e contemplata dal patto è costituita dai «progetti a titolarità dei comuni utili alla collettività» (di seguito: PUC – v. infra il par. 9). Non è, però, escluso, anzi è apertamente auspicato dalla legge, che anche questa fase di integrazione sociale conduca all'inserimento lavorativo, con stipulazione del relativo patto (art. 4, 13° co.): ove opportuni, del resto, sono altresì richiamati gli obblighi previsti dall'art. 4, 8° co. per coloro che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro. Simmetricamente a quanto già previsto per questi ultimi, la legge di Bilancio per il 2022 ha stabilito anche per coloro che hanno stipulato il Patto per l'inclusione «la frequenza almeno mensile in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà», onde verificare «i risultati raggiunti e il rispetto degli impegni»: la conseguenza sanzionatoria in caso di assenza senza motivo è la medesima, ovvero la decadenza dal benefit (art. 4, 12° co., d.l. n. 4/2019, come modificato dall'art. 1, 74° co., lett. c, n. 5, legge n. 234/2021). La legge di bilancio ha voluto anche precisare, sempre per entrambe le tipologie di percettori di RDC, quale contenuto necessario dei patti, «la partecipazione periodica [...] dei beneficiari ad attività e colloqui da svolgere in presenza» (art. 4, co. 15° sexies, legge n. 4/2019, introdotto dall'art. 1, 74° co., lett. c, n. 7, legge n. 234/2021) (149).

(123) Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico*, cit., 55.

(124) Cfr., per es., A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit., 484; S. GIUBBONI, *Primi appunti*, cit., 19; L. TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019, 207 ss.; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 43.

(125) Perché i provvedimenti attuativi degli snodi essenziali del percorso di attivazione, dalla piattaforma informatica alle istruzioni ai centri per l'impiego (di seguito: CPI), sono intervenuti in ordine sparso a partire dal tardo autunno 2019: cfr. per la puntuale ricognizione M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 39, anche in nt. 51.

(126) V. i dati riportati da L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 367-368, che testimoniano una scarsa attività successiva alla presa in carico dei beneficiari e un numero quasi irrisorio di inserimenti lavorativi.

(127) Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit., 485. L'art. 4, 14° co., d.l. n. 4/2019 lo ribadisce

espressamente con riferimento al Patto per il lavoro, al Patto per l'inclusione sociale, ai sostegni in essi previsti e alla valutazione multidimensionale (su questi istituti v. infra nel testo).

(128) Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit., 476, che critica l'«opacità del lessico e delle categorie impiegati» dalla legge, che «avvita la definizione delle nuove misure alle precedenti denominazioni e definizioni».

(129) Cfr. M. VINCIGI, *Spunti critici*, cit., 48-49.

(130) Cfr. F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità*, in INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 189; P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e fragilità*, ibidem, 240.

(131) Il sistema informativo è stato disciplinato soltanto nel settembre del 2019, con il d.m. 2-9-2019, n. 108 (in attuazione dell'art. 6, 1° co., d.l. n. 4/2019). In argomento v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 190 ss.; F. OLIVELLI, *Modalità di riconoscimento e piattaforma digitali*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 67 ss.

(132) V. in dettaglio L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 208 ss.

(133) Sul quale v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *Decreto legislativo 14-9-2015, n. 150*, in DEL PUNTA-SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, 2020, spec. 3034-3036.

(134) Tali soggetti sono individuati e resi noti ai CPI tramite la piattaforma RDC per il patto per il lavoro: i requisiti sopra elencati non sono cumulativi, ed è perciò sufficiente che ne ricorra anche soltanto uno.

(135) I primi sono le persone disabili, che, tuttavia, hanno la facoltà di rendersi disponibili a ricevere offerte di lavoro, ai sensi della legge sul collocamento mirato dei disabili (l. 12-3-1999, n. 68) (art. 4, 2° co., d.l. n. 4/2019). La lista dei secondi è più lunga, comprendendo i caregivers di bimbi di età inferiore ai 3 anni o disabili gravi, i lavoratori con redditi bassi (più precisamente, con un reddito da lavoro autonomo o dipendente inferiore alla soglia esente da imposizione fiscale – cfr. l'art. 4, co. 15° quater, d.l. n. 4/2019), i frequentanti corsi di formazione, oltre ad altri soggetti individuati in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni (art. 4, 3° co.).

(136) Sui criteri per l'individuazione di queste particolari criticità del nucleo familiare v. l'Accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni del 23-11-2020.

(137) Cfr. M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in MAROCCO-SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà*, cit., 70.

(138) Nel senso che l'enfasi ricada più sulla ricerca del lavoro da parte del beneficiario che sul servizio offerto dai CPI v. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza tra diritto all'assistenza*, cit., 476.

(139) Nel caso di rinnovo del benefit, però, nessuna offerta congrua potrà essere rifiutata.

(140) F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza: i beneficiari*, cit., 184.

(141) Cfr. M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito*, cit., 70, secondo il quale anche il Patto per il lavoro dei percettori di RDC «funge, in realtà, da mero strumento di presa d'atto di obblighi scolpiti» nella legge.

(142) Cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 168 ss. e 178 ss., assai critica con riferimento al retrenchment del d.l. n. 4/2019, che, nell'art. 12, 8° co., ha dimezzato le risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2019.

(143) Ricostruisce puntualmente queste vicende L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 186.

(144) Il legislatore, comunque, per non disperdere il patrimonio di competenze dei navigator, ha cercato di favorirne l'assunzione presso i CPI, che le regioni, anche grazie alle risorse stanziare in questi anni, stanno rafforzando con l'immissione di nuovo personale. Pertanto, nelle more delle procedure concorsuali, l'art.

40 bis, d.l. 6-11-2021, n. 152, conv. in l. 29-12-2021, n. 233, ha previsto la proroga dei contratti di collaborazione con i navigator ancora in essere fino al 30-4-2022.

(145) Conserva attualità, visti gli ampi rinvii del legislatore alla disciplina del REI in materia di Patto per l'inclusione sociale, l'intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni del 6-9-2018 contenente «Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del REI».

(146) In proposito è intervenuto il d.m. 23-7-2019, che ha approvato le «Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale».

(147) Ai sensi dell'art. 7, 1° co., d.lg. n. 147/2017, tali servizi comprendono il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, l'assistenza domiciliare socio-assistenziale e i servizi di prossimità, il sostegno alla genitorialità e il servizio di mediazione familiare, il servizio di mediazione culturale, il servizio di pronto intervento sociale.

(148) Così A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza tra diritto all'assistenza*, cit., 477.

(149) Si tratta di un tipico approccio di *policing and enabling*, volto, al contempo a controllare il beneficiario di una misura di sostegno pubblico e a facilitarne la fuoriuscita dallo stato di bisogno.

9. Le misure di politica attiva per i beneficiari: l'assegno di ricollocazione e i progetti di utilità collettiva.

Tra gli strumenti su cui scommette la strategia di attivazione del decreto n. 4/2019 vi sono, in particolare, l'assegno di ricollocazione (di seguito: ADR) e i PUC. Il primo, già sperimentato per i percettori del REI (art. 6, 4° co., d.lg. n. 147/2017), è orientato all'inserimento dei soggetti più vicini al mercato del lavoro, e quindi riservato esclusivamente a coloro che hanno stipulato il Patto per il lavoro. Il secondo, invece, è maggiormente volto all'empowerment della persona e allo sviluppo delle sue capacità anche relazionali, in un'ottica di welfare generativo (150). Perciò, benché tanto i sottoscrittori del Patto per il lavoro, quanto quelli del Patto per l'inclusione siano tenuti a rendersi disponibili ai PUC (art. 4, 15° co., d.l. n. 4/2019), lo strumento è pensato soprattutto per le persone con maggiori barriere, e dunque tipicamente per i secondi.

L'ADR è disciplinato dall'art. 9, d.l. n. 4/2019 ed è uno strumento già introdotto e regolato dall'art. 23, d.lg. n. 150, dopo un tortuoso iter legislativo. Non è qui possibile esaminare *funditus* l'istituto (151): in breve, si tratta di una misura volta a garantire all'utente (152) un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro, da parte di un operatore da lui scelto, in un'ottica di autonomia e responsabilizzazione. Il provider, che può essere lo stesso CPI oppure un soggetto accreditato per i servizi al lavoro ex art. 12, d.lg. n. 150/2015, è remunerato prevalentemente a risultato occupazionale conseguito, salva una quota per la presa in carico, e il compenso è differenziato a seconda della prossimità al mercato del lavoro della persona assistita, misurata con tecniche di profilazio-

ne. A fronte del supporto ricevuto, il beneficiario è vincolato a partecipare alle misure concordate nel programma di ricerca intensiva, che fa le veci del patto di servizio, sospeso per la durata dell'assegno. L'inadempimento agli impegni sanciti nel programma, compreso l'obbligo di accettare l'offerta congrua, è sanzionato in modo analogo a quanto avviene per la mancata compliance al patto di servizio (art. 21, 7° co., d.lg. n. 150/2015).

La disciplina dell'ADR qui sommariamente tratteggiata è ripresa dall'art. 9, d.l. n. 4/2019, con alcune deviazioni di particolare rilievo (153). Infatti, per i percettori di RDC firmatari del Patto per il lavoro si tratta di una misura obbligatoria di accompagnamento al lavoro, che essi ricevono direttamente dall'ANPAL (e non dal CPI – art. 9, 1° co., d.l. n. 4/2019) (154). Pertanto, per costoro, rispetto alle regole stabilite dall'art. 23, d.lg. n. 150/2015, spicca una condizionalità rafforzata: l'assegno viene erogato entro 30 giorni dalla liquidazione del RDC e la scelta del soggetto accreditato da parte del fruitore deve essere effettuata, a pena di decadenza dal benefit, entro i successivi 30 giorni, prendendo appuntamento sul portale dell'ANPAL; inoltre, se il provider non si attivi entro 30 giorni, il beneficiario è tenuto a sceglierne un altro (art. 9, 1°-2° co., d.l. n. 4/2019). L'ADR dura 6 mesi, prorogabili fino a 12, e l'inadempimento del fruitore agli obblighi stabiliti nel programma comporta l'attivazione del consueto strumentario sanzionatorio (art. 9, 2° co., e art. 7, 5° co., lett. c, d.l. n. 4/2019) (v. *infra* il par. 12).

Il legislatore, infatuato dell'ADR, ha inopinatamente deciso di riservarlo, in via transitoria fino al 31-12-2021, esclusivamente ai percettori del RDC, escludendo gli originari beneficiari, ovvero i percettori di NASpI da più di quattro mesi (art. 9, 7° co., d.l. n. 4/2019). La scelta di policy è stata assai criticata, sotto il profilo sia della correttezza costituzionale, sia dell'opportunità. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'esclusione dei soli percettori di NASpI e non di altri beneficiari appare arbitraria, anche in relazione alla natura di livello essenziale di prestazione dell'ADR, sancita dall'art. 28, d.lg. n. 150/2015 (155). Per quanto riguarda il secondo aspetto, meglio sarebbe stato rodare ulteriormente l'istituto sui destinatari originari prima di dirottarlo sui percettori di RDC, un bacino di persone particolarmente delicato, spesso caratterizzate da plurimi fattori di esclusione sociale, prima ancora che lavorativa (156). Alla luce di queste considerazioni, non stupisce il conclamato fallimento dello strumento nell'attivazione di questa categoria di fruitori, pure al netto del contributo affatto trascurabile apportato dall'esplosione della tragica pandemia di Covid-19 (157). Ad ogni modo, il legislatore, *re melius perpensa*, ha cominciato a tornare sui propri passi già alla fine del 2020, restituendo, a

far data dal 1° gennaio 2021, l'ADR anche ai suoi beneficiari più naturali, ovvero i percettori di NASpI da più di quattro mesi (art. 1, 325° co., l. 30-12-2020, n. 178/2020 – legge di bilancio per il 2021). Del resto, la misura sembra stata concepita ab origine come non strutturale nell'impianto del d.l. n. 4/2019 (158), considerato l'incipit dell'art. 9, 1° co., che limita il suo utilizzo alla «fase di prima applicazione» del decreto «e comunque non oltre il 31-12-2021». Va ulteriormente osservato che la legge di bilancio per il 2022, pur nell'ambito di una revisione complessiva dell'istituto, non è intervenuta a modificare tale termine, che pertanto è inesorabilmente scaduto.

Nel frattempo, la legge di bilancio per il 2021 ha stanziato ingenti risorse (art. 1, 324° co., legge n. 178/2020), attingendo dai fondi europei del *Next Generation EU*, per introdurre un nuovo ambizioso programma, denominato suggestivamente Garanzia occupabilità dei lavoratori (di seguito: GOL), che è confluito nella missione M5, componente C1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito: PNRR), approvato con decisione del Consiglio dei ministri dell'UE il 13 luglio 2021. GOL, ufficialmente adottato con d.m. 5-11-2021, mira a riordinare in modo organico l'assistenza a coloro che sono in cerca di occupazione, modulandola secondo lo svantaggio sociale e la lontananza dal mercato del lavoro. In particolare, i percettori di RDC sono contemplati tra le categorie di destinatari ed è a loro riservato un percorso ad hoc (il percorso 4 «lavoro e inclusione»): sotto la regia dei CPI, esso punta sulla strategia reticolare per affrontare le plurime barriere che possono affliggere questa variegata platea di utenti (159). Nell'ambito di GOL, un rinnovato protagonismo nell'attivazione e nel placement dei percettori di RDC sembra essere stato riconosciuto dalla legge di bilancio per il 2022 ai soggetti accreditati ex art. 12, d.lg. n. 150/2015, cui essa dedica due disposizioni, inserite, per vero in modo sistematicamente un po' discutibile, nel lungo art. 8, d.l. n. 4/2019 dedicato agli incentivi (co. 1° *quater* e 1° *quinquies*, inseriti dall'art. 1, 74° co., lett. g, n. 2, legge n. 234/2021). In particolare, si richiede a tali soggetti di comunicare tempestivamente (entro cinque giorni) ai CPI e ad ANPAL la mancata accettazione di un'offerta congrua, pena la decadenza per 6 mesi dalla possibilità di erogare servizi nell'ambito di GOL (art. 8, co. 1° *quater*). Inoltre, con una previsione che richiama quella dell'art. 23, 8° co., d.lg. n. 150/2015 per i provider di ADR, si assoggettano tali attori al monitoraggio e valutazione comparativa di ANPAL, con riferimento agli esiti di ricollocazione dei percettori di RDC, tenuti in considerazione i fattori di contesto, al fine della segnalazione di eventuali criticità e, al perma-

nere delle stesse, della revoca della partecipazione al programma (art. 8, co. 1° *quinquies*).

Lo strumento dei PUC, interamente disciplinato nel lungo 15° co. dell'art. 4, d.l. n. 4/2019 (160), aggiunge un tassello al genus dei lavori socialmente utili, che nel nostro ordinamento hanno un'antichissima tradizione, risalente ai «cantieri scuola» di cui alla storica «Legge Fanfani» (legge n. 264/1949) (161). Queste attività lavorative, che sono svolte a titolo gratuito e non sono assimilabili a rapporti di lavoro subordinato o autonomo, né instaurano rapporti di pubblico impiego con le amministrazioni promotrici, sono state ora regolate ex novo nell'art. 26, d.lg. n. 150/2015 (162). Tale disposizione li dedica, in particolare, ai percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto e agli ultrasessantenni disoccupati e privi di requisiti pensionistici. Rispetto allo strumento analogo ex art. 26, d.lg. n. 150, i PUC presentano delle peculiarità, che, peraltro, li riconducono a una condizionalità più soft.

Anzitutto, la disposizione si apre con un riferimento alle competenze professionali, alle capacità acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché agli interessi e propensioni emersi nel colloquio presso i CPI o i competenti servizi comunali, con i quali l'impegno lavorativo contemplato dai PUC deve essere coerente. Nulla di ciò è menzionato nella disciplina dei lavori di pubblica utilità ex art. 26, d.lg. n. 150, che si limita a esplicitare lo scopo del mantenimento e dello sviluppo delle competenze acquisite (1° co.). Quanto all'orario di lavoro, per i PUC si prevedono almeno 8 ore, elevabili a 16, ferma la compatibilità con le altre attività contemplate dai rispettivi patti: anche qui, la disciplina è complessivamente di maggior favore rispetto a quella ex art. 26, d.lg. n. 150 (163). Altra norma di favor per i percettori di RDC, che però è anche il *punctum dolens* dei PUC, è quella che ne prevede l'obbligatorietà esclusivamente quando il comune di residenza li abbia organizzati: in mancanza, la condizionalità salta perfino qualora siano stati promossi nel territorio di un comune limitrofo (164). Pertanto, i PUC non si sono dimostrati all'altezza delle aspettative, soprattutto per la mancanza di capacità istituzionale, fondi e personale degli enti locali chiamati a organizzarli (165). Eppure, secondo parte della dottrina, i PUC potrebbero diventare un valido strumento capacitativo, in grado avvicinare le persone al mercato del lavoro sviluppando hard e soft skills, e di welfare generativo, in grado di arricchire la collettività e le stesse persone coinvolte nei PUC (166). Non a caso, il rapporto del Comitato scientifico suggerisce una revisione della normativa (167). La legge di bilancio interviene in questa direzione, peraltro sempre con particolare attenzione al profilo della condizionalità: infatti, è stato eliminato il requisito del consenso, anche

del percettore di RDC, per elevare l'impegno orario da 8 a 16 ore settimanali (art. 4, 15° co., d.l. n. 4/2019, come modificato dall'art. 1, 74° co., lett. c, n. 6, legge n. 234/2021). Per sollecitare l'attivazione dei progetti, viene imposto ai comuni di impiegare almeno un terzo dei fruitori di RDC residenti in tali attività. Si tratta di un punto di partenza, che sconta, però, una visione miope delle reali capacità organizzative dei comuni: vi è il rischio di una corsa alla predisposizione di progetti privi di reali contenuti e utilità per coloro che vi partecipano.

(150) 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, 2° co., Cost.: cfr. D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 353 ss., spec. 355.

(151) Per il quale si rimanda, ex multis, a D. GAROFALO, *L'assegno individuale di ricollocazione*, in GHERA-GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 217 ss.; A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, *ADL*, 2016, 272 ss.; A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, *RIDL*, 2016, III, 32 ss.; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lg. 14-9-2015*, n. 150, Milano, 2016, 178 ss.

(152) La platea, originariamente limitata ai percettori di NASpI da più di quattro mesi, è stata successivamente a più riprese ampliata, coinvolgendo anche i percettori del REI, i beneficiari della cassa integrazione guadagni straordinaria (di seguito: CIGS) finalizzata alla ricollocazione di cui all'art. 24 bis, d.lg. 14-9-2015, n. 148, i fruitori della CIGS per cessata attività di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018, coloro che hanno terminato l'espiazione della pena o che non sono più sottoposti a misure di sicurezza detentiva di cui all'art. 2, 1° co., lett. i), d.lg. 2-10-2018, n. 124, nonché da ultimo, naturalmente, i percettori di RDC. Cfr. G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., spec. 106-107.

(153) L'art. 9, 5° co., demanda la regolazione delle modalità operative dell'ADR e del suo ammontare a una delibera dell'ANPAL, che è più volte intervenuta sul punto: v. da ultimo la delibera 12-12-2019, n. 23. Peraltro, tale delibera riproduce in termini pressoché analoghi quella precedente n. 1/2017, relativa ai disoccupati *tout court*. Sull'art. 9, d.l. n. 4/2019 v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 228 ss.; P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza*, cit., 243 ss.; G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari*, cit., 105 ss.; L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive*, cit., spec. 388 ss.

(154) Viceversa, nell'art. 23, d.lg. n. 150/2015 i soggetti aventi i requisiti di legge (v. la nota 152) sono liberi di richiedere al CPI presso il quale hanno stipulato il patto, o direttamente all'ANPAL con procedura telematica, l'ADR. Esso si configura, dunque, come un diritto, fermo che l'adesione al programma concordato con l'operatore fa scattare i consueti meccanismi di condizionalità.

(155) Per questi rilievi v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 231, che censura la violazione tanto dell'art. 3, quanto dell'art. 4 della Carta Costituzionale; G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari*, cit., 113-114, che lamenta altresì l'inesistenza di «una competizione tra soggetti bisognosi per la distribuzione delle scarse risorse disponibili».

(156) V. A. SARTORI, *Decreto legislativo 14-9-2015*, n. 150, cit., 3043.

(157) Alla fine del 2020, soltanto 429 percettori di RDC avevano

effettivamente beneficiato dell'ADR per reperire un'occupazione: v. L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive*, cit., 389.

(158) Come osserva anche G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari*, cit., 109.

(159) V. l'allegato A) al d.m. 5-11-2021, 46, ove si sottolinea la crucialità della «collaborazione con i servizi del territorio – educativi, sociali, sanitari e di conciliazione», con i quali i CPI devono essere in grado di dialogare costantemente per favorire l'avvicinamento al mercato del lavoro dei soggetti presi in carico.

(160) Per il decreto attuativo, intervenuto con estremo ritardo, v. il d.m. 22-10-2019, pubblicato in *G.U.* soltanto l'8-1-2020.

(161) Per la storia dell'istituto nelle sue multiformi tipologie e ampi riferimenti comparati, v. A. TURSI, *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germania e Italia*, Milano, 1996. Sui lavori di pubblica utilità nel d.lg. n. 150/2015 v. per tutti V. FILI, *Servizi per il lavoro e misure di welfare nel d.lg. n. 150/2015*, in SANTONI-RICCI-SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Napoli, 2016, 330 ss. Per un confronto tra LSU e PUC v. E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità: spigolature lavoristiche sul decreto legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, DRI*, 2019, 972 ss.

(162) Mentre l'art. 34, 1° co., lett. d) del medesimo decreto provvede ad abrogare il d.lg. n. 468/1997, che recava la previgente regolazione: va, peraltro, ricordato che le nuove attivazioni erano ormai paralizzate dall'inizio del nuovo secolo (v. l'art. 6, 1° co., d.lg. 28-2-2000, n. 81).

(163) Per i percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, l'orario di lavoro massimo deve corrispondere alla proporzione tra l'integrazione salariale percepita e il livello retributivo iniziale, mentre per gli ultrasessantenni disoccupati sono previste 20 ore settimanali (art. 26, 4°-5° co., d.lg. n. 150/2015).

(164) Così osserva P.A. VARESI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, 2019, 245-246, che spiega l'atteggiamento cauto del legislatore con le decennali esperienze fallimentari dei lavori socialmente utili.

(165) Al 13-10-2021 i comuni avevano attivato quasi 12.000 progetti, con il coinvolgimento di circa 31.000 beneficiari su una platea di più di un milione di potenziali destinatari: v. la *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 80-81. Sulle carenze che non hanno consentito una migliore performance v. D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 354-355.

(166) In senso analogo D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 354-355. *Contra*, però, M. FORLIVESI, *Il cd. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Il reddito di cittadinanza. Fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata*, *Professionalità studi*, 5, 2019, 77; E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo*, cit., 617, che si spinge a scomodare addirittura, seppur dubitativamente, «il divieto di lavoro forzato ai sensi delle norme di diritto internazionale».

(167) Pur ritenendo necessario un ulteriore approfondimento delle ragioni dell'insuccesso della misura, il Comitato suggerisce due possibili vie alternative. La prima consisterebbe nel rendere i PUC un contenuto opzionale dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, in modo da consentire agli operatori dei CPI e dei comuni di inserirvi tali esperienze in relazione alla concreta situazione delle persone assistite. La seconda strada, mantenendo l'obbligatorietà per tutti dei PUC, richiederebbe un salto di qualità organizzativo per consentire il reale decollo. Cfr. la *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 82-83.

10. Gli incentivi alla formazione e al lavoro subordinato e autonomo.

In ossequio alla curvatura lavoristica impressa al RDC, il legislatore correda l'istituto di importanti incentivi volti a favorire l'assunzione dei beneficiari

o, quanto meno, l'upgrade delle loro competenze finalizzate a sbocchi professionali.

Sotto questo profilo l'art. 8, 1° co., d.l. n. 4/2019 rispolvera il classico strumentario di incentivi basati sugli sgravi contributivi, a favore dei datori di lavoro privati che assumano percettori di RDC, anche per il tramite dei soggetti accreditati ex art. 12, d.lg. n. 150/2015 (168): lo sgravio (da cui sono esclusi i premi e i contributi INAIL), che comprende tanto la quota di contributi a carico dei datori, quanto quella a carico dei lavoratori, corrisponde all'importo del RDC, dedotte le mensilità già fruite dal lavoratore, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e quelle già utilizzate; in caso di rinnovo del RDC, peraltro, è previsto un esonero fisso pari a 5 mensilità (169). Questo meccanismo di calcolo è pensato per favorire l'assunzione del percettore di RDC il prima possibile, perché così il vantaggio per l'impresa è massimizzato; d'altro canto, proprio i beneficiari più lontani dal mercato del lavoro sono anche quelli meno appetibili per poter godere dei vantaggi contributivi (170). Detto sgravio, nella versione originaria del decreto, spettava esclusivamente a fronte di un'assunzione a tempo pieno e indeterminato, anche in apprendistato; richiedendosi, quale condicio ulteriore, in funzione chiaramente antiabusiva, che la vacancy fosse stata previamente comunicata dal datore per il tramite della piattaforma ANPAL. Qui si è da più parti segnalato come l'incentivo normativo fosse non soltanto di difficile applicazione, ma anche poco interessante per le imprese: per un verso, in ragione dell'aggravio burocratico e procedurale, per l'altro, e soprattutto, a cagione della situazione soggettiva dei fruitori di RDC, vulnerabili e difficilmente occupabili, a fortiori tramite contratto a tempo pieno e indeterminato (171). Pertanto, raccogliendo queste sollecitazioni, la legge di bilancio ha ampliato il perimetro applicativo dello sgravio, realisticamente collegandolo anche ai contratti a tempo parziale e a termine, e svincolandolo altresì dalla procedura di comunicazione tramite la piattaforma (art. 8, 1° co., d.l. n. 4/2019, come modificato dall'art. 1, 74° co., lett. g, n. 1, legge n. 234/2021).

La disposizione precisa poi che il datore, contestualmente all'assunzione, può stipulare presso il CPI un «patto di formazione», teso a garantire al neo-assunto un percorso formativo e di riqualificazione professionale (art. 8, 1° co.). Si tratta di una previsione significativa, che coglie nel segno: gli obiettivi di employability dei soggetti si realizzano necessariamente attraverso la valorizzazione del loro capitale umano, e dunque in primis attraverso la formazione, che non a caso è stata definita da autorevole dottrina «la regina delle politiche del lavoro» (172). Il patto di formazione è, dunque, un altro strumento su cui scommette il d.l. n. 4/2019 per agevolare la transizione nel

mercato del lavoro di persone la cui professionalità potrebbe essere obsoleta o, comunque, gravemente deficitaria a causa della lunga assenza di occupazione.

Correlativamente, il 2° co. dell'art. 8 contempla anche un incentivo a favore degli enti di formazione accreditati, onde favorire la stipulazione di analoghi patti presso i CPI o, se previsto dalla legge regionali, presso i soggetti accreditati ex art. 12, d.lg. n. 150/2015, anche con il coinvolgimento delle università e degli enti di ricerca (173). E precisamente, se, all'esito del percorso formativo, i partecipanti conseguono un lavoro coerente con la formazione impartita, l'incentivo di cui al primo comma (v. supra) è ripartito in parti uguali tra il datore e l'ente di formazione: a ciascuno spetta metà dell'importo del RDC residuo, nel massimo di 390 euro mensili (e comunque entro il limite dei contributi previdenziali e assistenziali totali) per il periodo rimanente rispetto alle 18 mensilità, non inferiore in ogni caso a 6 mensilità. Per l'ente di formazione lo sgravio riguarda i contributi dei propri dipendenti. È richiesto, però, in tal caso che il contratto stipulato in esito al percorso formativo sia a tempo pieno e indeterminato: e il legislatore della legge n. 234/2021 non è intervenuto sul punto.

I due incentivi sono circondati da numerose cautele, allo scopo di evitare comportamenti opportunistici. In particolare, si prevede, in entrambi i casi, che l'impiego sussidiato debba essere mantenuto per un periodo determinato: per cui, in caso di licenziamento intervenuto entro 36 mesi dall'assunzione, l'incentivo, maggiorato delle sanzioni civili per omessa contribuzione ex art. 116, 8° co., lett. a), l. 23-12-2000, n. 388, deve essere restituito dal datore, salvo in caso di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo (174). Inoltre, sono richiamati i principi generali scolpiti nell'art. 31, d.lg. n. 151/2015 in tema di incentivi, a partire dalla necessità di un incremento occupazionale, con riferimento ai lavoratori a tempo indeterminato (175), nonché il rispetto delle condizioni ex art. 1, 1175° co., l. 27-12-2006, n. 296 (176) e delle regole in materia di collocamento mirato dei disabili ex legge n. 68/1999 (art. 8, 3° e 5° co., d.l. n. 4/2019). Infine, la somma massima di incentivo fruibile per ogni datore di lavoro non può superare la franchigia prevista dalla disciplina di matrice europea degli aiuti di Stato de minimis (art. 8, 6° co., d.l. n. 4/2019).

Una terza tipologia di incentivi è dedicata al lavoro autonomo: i beneficiari, che entro i primi 12 mesi di fruizione del RDC avviano un'attività autonoma o di impresa individuale, o una società cooperativa, possono godere di uno schema già collaudato per i percettori della NASpI, e prima ancora dell'indennità di mobilità: ovvero incamerano in un'unica soluzione una somma pari a 6 mensilità di RDC (177), nel

consueto limite massimo di 780 euro mensili (art. 8, 4° co.) (178). Questo incentivo, peraltro, non è cumulabile con quello di cui all'art. 3, 9° co., relativo al non computo del maggior reddito ai fini della percezione del RDC per due mensilità dopo l'avvio di un'attività d'impresa o autonoma (v. retro il par. 7). L'art. 1, 74° co., lett. g), n. 2, legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022) ha introdotto nell'art. 8, d.l. n. 4/2019 due commi (1° bis e 1° ter), con lo scopo di valorizzare il protagonismo delle agenzie autorizzate alla mediazione tra domanda e offerta (ovvero quelle iscritte alla prima e alla terza sezione dell'albo tenuto dall'ANPAL), rendendole specificamente destinate a iniziative di incentivi. Più precisamente, tali soggetti possono trattenere il 20% dello sgravio spettante al datore di lavoro ex art. 8, 1° co. per ciascun percettore di RDC assunto (v. supra), purché l'inserimento lavorativo sia riconducibile al loro intervento: non si prevede una specifica tipologia contrattuale, ma si richiede che l'attività sia tracciata tramite le piattaforme.

(168) In argomento v. P. ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, RGL, 2019, I, 111 ss., che, prevedendo uno scarso impatto occupazionale della misura, suggeriva di dirottare le relative risorse sul contratto di solidarietà espansivo; G. SIGILLO MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*, Torino, 2019, 108 ss.; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 237 ss.; G. BONANOMI, *Incentivi per l'impresa e i lavoratori*, in S. GIUBBONI (cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 93 ss. Sull'applicazione v. circ. INPS 19-7-2019, n. 104.

(169) In ogni caso, si prevede che l'importo non possa superare i 780 euro mensili, e il periodo di fruizione non sia inferiore a 5 mensilità, fermo l'ammontare complessivo dei contributi previdenziali e assistenziali.

(170) Cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 237-238, che rileva come «le finalità sociali di contrasto alla povertà [...] rischiano di essere meno tutelate rispetto alle esigenze delle imprese». È chiaro, inoltre, l'obiettivo del legislatore di evitare per quanto possibile i rinnovi del RDC.

(171) V. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 239-240; *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 11-12, 64-65.

(172) Così M. NAPOLI, *Le funzioni del sistema dei servizi per l'impiego: il nucleo forte della mediazione tra domanda e offerta di lavoro*, in NAPOLI-OCCHINO-CORTI, *I servizi per l'impiego*. Art. 2098 c.c., P. SCHLESINGER (fondato da), F.D. BUSNELLI (diretto da), *Codice Civile. Commentario*, Milano, 2010, 56.

(173) Il patto di formazione può essere altresì stipulato dai fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della l. 23-12-2000, n. 388, attraverso specifici avvisi pubblici.

(174) La norma non specifica se si tratti di giustificato motivo soggettivo od oggettivo: di conseguenza, andrebbe intesa in senso ampio. La dottrina solleva qui un problema di ragionevolezza in merito all'ipotesi di licenziamento collettivo, che nel silenzio del legislatore sarebbe colpita dalla restituzione. Cfr. G. SIGILLO MASSARA, *Dall'assistenza*, cit., 110.

(175) Su queste regole v., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in GHERA-GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 295 ss.; A. SARTORI, *Decreto legislativo 14-9-2015*, n. 150, cit., 3044-3045.

(176) Ovvero il possesso del Documento unico di regolarità contributiva (DURC) e il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, lad-

dove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

(177) La dottrina ha segnalato l'esiguità della somma, del tutto inadeguata all'avvio di una nuova attività economica: v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 242.

(178) Il decreto attuativo richiesto dalla disposizione è intervenuto con estremo ritardo, ovvero soltanto nel 2021 (v. d. interm. 12-2-2021). Per le istruzioni operative v. la circ. INPS 22-11-2021, n. 175.

11. La condizionalità: in particolare l'offerta congrua.

La condizionalità, situata al raccordo tra politiche passive e attive del lavoro (179), costituisce l'altra faccia della medaglia dell'attivazione, e si regge sui penetranti obblighi previsti dalla legge a carico dei percettori di RDC, in primis quelli contenuti nei patti (v. retro il par. 8), e sulle sanzioni che ne presidiano il rispetto (v. infra il par. successivo). Essa costituisce ormai un trend consolidato da tempo per i fruitori delle prestazioni di sicurezza sociale, al fine evitare comportamenti opportunistici e parassitari, e limitare di conseguenza il fardello economico a carico delle finanze pubbliche. Nel nostro Paese, soprattutto a partire dalla c.d. "legge Fornero" (l. 28-6-2012, n. 92), si è registrato un inasprimento della condizionalità (180), che è stato percepito da una parte della dottrina come improntato a una logica marcatamente punitiva: vi si contrappone una sorta di "condizionalità dal volto umano", ovvero «antropocentrica», finalizzata piuttosto a rendere protagonista l'individuo assistito, favorendone la maturazione umana e professionale, e l'emancipazione dalla situazione di povertà e marginalità sociale (181).

Non sembra questo lo spirito della condizionalità che pervade il d.l. n. 4/2019, il cui varo si è inserito in una narrazione contraddittoria, alimentata dalle due eterogenee componenti della coalizione di governo dell'epoca. Per un verso, il Movimento 5 Stelle ammiccava al reddito di base incondizionato, per altro verso, la Lega assicurava il proprio elettorato sulla lotta ai parassiti del nuovo strumento assistenziale. Ne risulta un impianto a tratti incoerente, in cui a norme chiaramente ispirate dalla c.d. logica "antidivano" si contrappongono disposizioni impregnate a una condizionalità mild e condiscendente (182). Sospinta da eclatanti fatti di cronaca, la legge di bilancio per il 2022 ha anche in questo ambito reso più strette le maglie della normativa, pur con alcune attenuazioni che testimoniano attenzione alla relazione del Comitato scientifico.

Degli obblighi di attivazione scolpiti nei patti sottoscritti dai percettori si è già ampiamente scritto nel par. 8; le sanzioni che suggellano detti obblighi saranno oggetto di trattazione nel paragrafo successivo: qui ci si concentrerà sull'obbligo per eccellenza, che è l'accettazione dell'offerta congrua. La versione originaria del 9° co. dell'art. 4, d.l. n. 4/2019, in connesio-

ne con l'art. 4, 8° co., lett. b), n. 5, d.l. n. 4/2019 e con l'art. 25, d.lg. n. 150/2015 (183), dipanava l'offerta congrua in relazione ai parametri del tempo di fruizione del RDC, della distanza dell'occasione di lavoro dalla residenza del percettore (o del tempo di percorrenza per raggiungere tale luogo con mezzi pubblici), del numero di offerte rifiutate e della retribuzione offerta. In particolare, mentre la retribuzione doveva essere sempre superiore almeno del 10% rispetto al beneficio massimo mensile spettante al single (ovvero 858 euro mensili, 10.296 euro annui lordi - art. 25, 1° co., lett. d, d.lg. n. 150/2015, come integrato dall'art. 4, co. 9° bis, d.l. n. 4/2019), la mobilità geografica si incrementava al variare degli altri due elementi; il numero massimo di offerte congrue rifiutabili sine pena era di due, mentre alla terza, come anche in caso di rinnovo (qui poteva essere respinta una sola offerta congrua), doveva essere accettata ogni occasione di lavoro su tutto il territorio nazionale. La condizionalità era, tuttavia, comprensibilmente assai mitigata per due tipologie di nuclei familiari in ragione della particolare vulnerabilità: quelli con persone disabili, ai cui componenti attivabili non poteva mai essere richiesto uno spostamento superiore ai 100 km. (art. 9, 4° co., lett. d); quelli con figli minori, per i cui membri soggetti ad attivazione il limite massimo della mobilità geografica, e soltanto in caso di terza offerta o rinnovo, era di 250 km. (art. 9, 4° co., lett. d bis).

Questa disciplina ha scontentato tanto i fautori della condizionalità soft quanto i più strenui sostenitori del welfare. I primi ponevano l'accento sull'eccessiva disponibilità a muoversi richiesta ai percettori di RDC, che diventava addirittura impraticabile quando riferita a ogni angolo del Paese. Gli altri rivolgevano i loro strali all'approccio lassista di una normativa che consentiva ben due volte il diniego di un'offerta di lavoro congrua, in stridente e irragionevole contrasto con quanto richiesto ai fruitori di NASpI, penalizzati con la decadenza sin dal primo rifiuto. In questo quadro polarizzato, la legge di bilancio interviene sostituendo le lett. a) e b) del 9° co. dell'art. 4, con lo sguardo rivolto a entrambi gli orizzonti (art. 1, 74° co., lett. c, n. 4, legge n. 234/2021). Per un verso, stempera il potere negoziale dei percettori legittimando solo il primo rifiuto; per altro verso, riduce la distanza richiesta (fermo il tempo di percorrenza), eliminando contestualmente la variabile della durata di fruizione del sussidio. Quindi: la prima offerta è congrua, e deve essere pertanto accettata, se l'occasione lavorativa si colloca entro 80 km. dalla residenza del percettore ed è comunque raggiungibile in 100 minuti; la seconda offerta, invece, può trovarsi sull'intero territorio nazionale e non può essere ricusata (art. 4, 9° co., lett. a). Lo stesso accade nel caso di rinnovo (art. 4, 9° co., lett. c).

La legge di bilancio mantiene fermo il parametro economico che rende congrua l'offerta superiore del 10% rispetto al benefit percepito (v. supra), precisando, altresì, che la retribuzione non deve essere inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ex art. 51, d.lg. n. 81/2015 (art. 25, 1° co., lett. d bis, d.lg. n. 150/2015, come modificato dall'art. 1, co. 81, lett. b, legge n. 234/2021). La medesima disposizione ha fugato ogni dubbio sulla circostanza che anche offerte di lavoro a termine e part-time (184) possano essere congrue, a patto che il rapporto a tempo determinato o in somministrazione non sia inferiore a 3 mesi e il lavoro a tempo parziale sia almeno pari al 60% del tempo pieno previsto dai contratti collettivi (art. 25, 1° co., lett. d bis, d.lg. n. 150/2015) (185). Contestualmente, è stata prevista una regola ad hoc per tutelare questi lavoratori flessibili sotto il profilo della mobilità geografica. Più precisamente, per costoro anche la seconda offerta, per essere congrua, deve rientrare nell'area geografica degli 80 km. dalla residenza e nel tempo di percorrenza di 100 minuti con mezzi pubblici (art. 4, 9° co., lett. b, d.l. n. 4/2019). La legge di bilancio ha lasciato, invece, inalterate le disposizioni di favore per i nuclei vulnerabili (v. supra): in tal modo, però, si crea un difetto di coordinamento con le nuove previsioni piuttosto difficile da colmare in via interpretativa. Occorrerebbe, dunque, che il legislatore provveda al più presto a razionalizzare l'impianto della normativa anche sotto questo profilo.

Due notazioni conclusive in punto di offerta congrua. Anzitutto, si è osservato che il parametro della distanza è ancorato qui alla residenza, mentre l'analoga previsione relativa al percettore di NASpI fa riferimento al domicilio: qui la dottrina ha segnalato il rischio di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari del RDC (186). In secondo luogo, si è da più parti rilevato come per il percettore del RDC la congruità sembri offuscare la professionalità, mai menzionata nell'art. 4, 9° co. (187). Tuttavia, come già osservato in precedenza, occorre una lettura integrata dell'art. 4, 8° co., lett. b), n. 5, d.l. n. 4/2019 insieme all'art. 25, d.lg. n. 150/2015, che è espressamente richiamato in toto a definire, insieme all'art. 4, 9° co., d.l. n. 4/2019, i contorni dell'offerta congrua. E la lett. a) dell'art. 25, 1° co., d.lg. n. 150 richiede ex professo la «coerenza con le esperienze e le competenze maturate».

(179) Il tema della condizionalità ha attirato l'interesse della dottrina anche a livello monografico: v. L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, cit.; C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, Torino, 2021. Per alcuni importanti contributi in volumi collettanei e riviste v. L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, GDLRI, 2013, 489 ss.; M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione*

del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità, LD, 2015, 639 ss.; M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti dell'XI Seminario di Bertinoro – Bologna, 22-23-10-2015*, Adapt University Press, 2016, 384 ss.; A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lg. n. 150/2015: luci e ombre*, in GHERA-GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 185 ss.; F. RAVELLI, *Condizionalità e "merito" nel sistema di sicurezza sociale italiano*, DLM, 2018, 585 ss.; E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizione di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, ADL, 2018, 477 ss. Specificamente sulla condizionalità dei percettori del RDC v. M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito*, cit., 63 ss.

(180) V., però, B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, GDLRI, 2007, 53-54, che ravvisa già nel Libro Bianco di inizio millennio una rinnovata «enfasi sulle politiche attive del lavoro "punitive", che mettono al centro la responsabilità dell'individuo».

(181) Cfr. in questo spirito, per es., C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, cit., 143.

(182) Nel senso che il legislatore si sia sbilanciato nella direzione di una condizionalità più sanzionatoria che promozionale v., pur nella cautela della prima interpretazione, S. GIUBBONI, *Primi appunti*, cit., 19. Più drastico il giudizio di M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 44, che ravvisa rischi reali di degrado verso forme workfaristiche, «dove il diritto sociale si trasforma in un premio riconosciuto a chi firma un contratto nel quale si sottoscrivono obblighi eccessivamente stringenti, procedure di controllo e di verifica ex ante, in itinere ed ex post».

(183) Nel senso che la nozione di offerta congrua di cui all'art. 4, 9° co., d.l. n. 4/2019 debba essere integrata con quanto statuito nell'art. 25, d.lg. n. 150/2015 v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 218 e 222, secondo la quale viene così a configurarsi una *lex specialis*, diversa per i disoccupati ordinari e i percettori del RDC. In particolare, a questi ultimi non si applicherebbe il d.m. 10-4-2018, n. 42.

(184) La legge di bilancio interviene chirurgicamente anche sull'art. 25, 1° co., lett. d), d.lg. n. 150/2015, precisando che nell'ipotesi di offerta di lavoro part-time il parametro economico della retribuzione superiore del 10% rispetto al benefit dovrà essere riproporzionato in relazione al minor impegno orario (art. 1, 81° co., lett. a, legge n. 234/2021).

(185) Sul punto sono state recepite le proposte del Comitato scientifico: v. *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 10 e 61-62.

(186) Cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 224-225, che sottolinea come il beneficiario di RDC residente in una zona depressa del Paese, ma domiciliato in un'area con maggiori opportunità lavorative, potrebbe legittimamente rifiutare le prime due offerte e fruire del sussidio passivamente, in attesa della terza (il ragionamento dell'autrice è svolto con riferimento alla disciplina previgente la legge di bilancio). In questo modo, «il rischio è che, invece che finanziare e favorire la ricerca del lavoro, il RDC finisca per finanziare e favorire l'inattività».

(187) In questo senso cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza tra diritto*, cit., 481-482.

ulteriormente appesantire: ha introdotto, però, nuove ipotesi di revoca e decadenza, sia a suggello del microsistema penalistico, sia per puntellare ulteriormente le sanzioni amministrative attinenti alla condizionalità dei percettori. Nel complesso, nella stesura dello strumentario sanzionatorio è prevalsa la mano di quella parte dell'allora coalizione di governo che si mostrava più scettica nei confronti della misura (192). Tuttavia, l'imponente dispiegamento di misure punitive è anche riconducibile all'ingente mole di risorse che per la prima volta nella storia del nostro Paese sono state convogliate su un benefit di assistenza sociale: i rischi che comportamenti opportunistici o apertamente frodatori depauperassero tali risorse così faticosamente distratte da altri capitoli della spesa pubblica hanno spinto il legislatore a un particolare rigore (193). Trova qui spiegazione anche l'uso della sanzione penale, inedito fino a quel momento nella materia degli ammortizzatori sociali (194). In dottrina non si è mancato di rilevare l'inaugurazione di una pericolosa deriva di «populismo penale» (195) e «cattivismo populista» (196), che, brandendo il diritto penale, mirerebbe, per un verso, a raccogliere facili consensi in una parte dell'opinione pubblica, per altro verso, a incutere timore e quindi scoraggiare i possibili fruitori di RDC dal farne richiesta. Va tra l'altro osservato che il ricorso al rimedio penalistico, in omaggio al principio di residualità, non era stato scomodato nel REI (197).

In questo solco il legislatore, pur potendo ricorrere a fattispecie criminose già esistenti, peraltro sanzionate più lievemente (198), ne introduce di nuove ad hoc per i percettori di RDC nell'art. 7, 1° e 2° co., d.l. n. 4/2019. Il primo reato punisce chiunque, al fine di ottenere indebitamente il RDC, «rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute» (1° co.). E', dunque, un reato comune, realizzabile tanto con una condotta commissiva quanto con una omissiva (cd. silenzio antidoveroso), caratterizzato dal dolo specifico, ad esecuzione istantanea, poiché si consuma al momento della domanda del benefit: è pertanto un reato di pericolo, in cui il legislatore anticipa la tutela, prescindendo dall'appropriazione di somme indebite, a danno dell'INPS (199). Si tratta di un delitto punito con la reclusione da due a sei anni. Il secondo, invece, è un reato proprio, perché riguarda il percettore di RDC che omette di comunicare «entro i termini» le variazioni di reddito o patrimoniali, «anche se provenienti da attività irregolari», o altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio (2° co.): anche in questo caso si è in presenza di un reato di pericolo, a natura istantanea, che si consuma alla scadenza del termine previsto per le comunicazioni dovute. Si tratta sempre di un delitto, ma la sanzione questa volta è più

12. L'apparato sanzionatorio.

A garanzia del corretto funzionamento del RDC, è posto un ipertrofico sistema sanzionatorio (188), che è stato definito «fiero e quasi manzoniano» (189), tra l'altro rimpinguato in sede di conversione del decreto (190). Tale sistema si articola su tre livelli: penale, amministrativo e civile (191). La legge di bilancio per il 2022 è intervenuta marginalmente sulla severità di questo apparato, essendoci pochi spazi per poterlo

lieve, perché contempla la reclusione da uno a tre anni. Con riferimento a entrambe le fattispecie la dottrina ha evidenziato profili di incostituzionalità con riguardo all'art. 3, 1° co., Cost. (irragionevolezza e difetto di proporzionalità) e all'art. 27, Cost. (carenza di funzione rieducativa della pena) (200). Infatti, la prima fattispecie 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) (201). La seconda ipotesi delittuosa, poi, è afflitta da evidenti problemi di costruzione: sanziona allo stesso modo chi adempie, seppur in ritardo, e chi omette completamente; parifica, inoltre, 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. Infine, si tratta anche di una norma "velleitaria", in quanto pretenderebbe che il lavoratore irregolare comunichi la propria situazione all'INPS (202). 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 (203). In definitiva, ci si troverebbe di fronte a una sorta di «governo penale dei poveri», con punizioni esemplari, fino a 6 anni di reclusione, per comportamenti dei singoli che, seppur gravi, sottraggono all'erario risorse limitate (204).

Le summenzionate sanzioni penali sono accompagnate da provvedimenti di secondo grado, volti a far venir meno il beneficio eventualmente già concesso una volta che sia intervenuta la condanna definitiva o il patteggiamento. Il 3° co. dell'art. 7 prevede la revoca immediata e automatica, con efficacia retroattiva, disposta dall'INPS, che comporta l'obbligo di restituzione di quanto già indebitamente percepito; inoltre, è stabilito uno iato temporale molto ampio (10 anni) prima che possa essere avanzata una nuova richiesta di RDC. Queste conseguenze sono estese anche ai casi di condanne definitive o di patteggiamenti relativi ad altri reati, il cui novero è stato sensibilmente ampliato dalla legge di bilancio (art. 1, 74° co., lett. f, n. 1, legge n. 234/2021, che modifica il 3° co. dell'art. 7, d.l. n. 4/2019). Si tratta di un nutrito numero di reati previsti dal Codice penale, che nella versione precedente alla legge n. 234/2021 erano riconducibili a quattro macroaree: delitti contro la personalità dello Stato, contro l'ordine pubblico, contro l'incolumità pubblica, contro il patrimonio mediante frode. La legge n. 234 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. Già con riferimento all'elenco originario, la dottrina ave-

va stigmatizzato profili di irragionevolezza, suscettibili di illegittimità costituzionale, nella selezione dei reati *de quibus* (205): l'incremento ora realizzato non mira tanto ad assecondare questi rilievi dottrinali, quanto piuttosto a tranquillizzare l'opinione pubblica sui requisiti di probità dei percettori del RDC. Pertanto, i dubbi di illegittimità costituzionale permangono immutati. Le gravi conseguenze economiche della revoca si abbattano sull'intero nucleo familiare, e pertanto su soggetti terzi rispetto al reo, senza colpa o responsabilità dei reati commessi: un autore rileva come questa previsione sembri «in realtà una sorta di vendetta sociale nei confronti del trasgressore e della sua famiglia» (206). L'art. 7, 4° co., d.l. n. 4/2019 contempla un'ulteriore ipotesi di revoca, sganciata però dalla responsabilità penale. Essa consegue al mero comportamento mendace, oggettivamente inteso, sia sub specie di dichiarazioni non corrispondenti al vero al momento della richiesta, sia sub specie di omesse comunicazioni relative a successive variazioni personali, reddituali o patrimoniali. Anche in questa ipotesi, la revoca deve essere disposta dall'INPS immediatamente, non appena accertato l'illecito, ed ha efficacia retroattiva, con obbligo del beneficiario di restituire quanto indebitamente percepito. Gli effetti afflittivi gravano di nuovo sull'intero nucleo familiare.

Meno grave della revoca si configura la sospensione del RDC, che colpisce il richiedente o il beneficiario cui sia stata applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, oppure sia stato condannato con sentenza non definitiva per uno dei reati ex art. 7, 3° co., d.l. n. 4/2019 (art. 7 *ter*, 1° co., d.l. n. 4/2019) (207). A differenza della revoca, la sospensione colpisce soltanto il richiedente o il percettore e non ha effetti retroattivi (art. 7 *ter*, 2° co.): al venir meno delle condizioni che la sorreggono, può essere revocata dall'autorità giudiziaria che l'ha disposta (5° co.) (208). La revoca della sospensione non comporta la corresponsione del benefit maturato medio tempore, cosicché dovrà essere presentata una nuova domanda e il sussidio sarà ripristinato da quel momento (5° co.) (209). Questo impianto è stato molto criticato in dottrina per la sua irrazionalità, che si convertirebbe in una lesione dell'art. 3, 1° co., Cost.: infatti, la sottoposizione a misura cautelare personale comporterebbe sempre la sospensione, mentre, in caso di condanna non definitiva, tale provvedimento conseguirebbe soltanto per uno dei reati di cui all'art. 7, 3° co. (210). La questione di costituzionalità è stata in effetti sollevata, ma il Supremo giudice delle leggi l'ha respinta (211).

L'art. 7, d.l. n. 4/2019 prevede poi un ricco elenco di ipotesi di decadenza dal beneficio economico, che, razionalizzando il complesso quadro, possono essere

ricondotte alla violazione di due tipologie di obblighi: quelli di comunicazione dei percettori (tanto nell'ambito della procedura di richiesta, quanto in corso di fruizione) e, in secondo luogo, i variegati obblighi di attivazione. Iniziando dal primo gruppo, si stabilisce la decadenza nel caso in cui uno dei componenti della famiglia non effettui comunicazioni (ovvero presenti comunicazioni mendaci) relative alle variazioni patrimoniali conseguenti l'avvio di un'attività di impresa o di lavoro autonomo, ai sensi dell'art. 3, 9° co., ottenendo così un benefit superiore a quello spettante; oppure non presenti una DSU aggiornata ex art. 3, 12° co., in caso di variazioni nel nucleo familiare (art. 7, 5° co., lett. *f-g*); o ancora, quando, a seguito di un'attività ispettiva, sia sorpreso a svolgere attività di lavoro dipendente, autonomo o imprenditoriale, in assenza, rispettivamente, delle comunicazioni obbligatorie o di quelle ex art. 3, 9° co. (art. 7, 5° co., lett. *h*); infine, di nuovo, se all'atto della richiesta del RDC fornisca dichiarazioni mendaci, od ometta le prescritte comunicazioni, in modo tale da ottenere un sussidio maggiore di quello dovuto (art. 7, 6° co.). Qui la dottrina segnala un'incongruenza del sistema sanzionatorio: infatti, colui che commette mendacio in sede di richiesta, al fine di ottenere un importo maggiore, è passibile di una mera sanzione amministrativa (la decadenza dal benefit); chi lo commette in corso di fruizione, per mantenere o incrementare il sussidio, è raggiunto da una sanzione detentiva ai sensi dell'art. 7, 2° co. (212).

Per quanto riguarda gli obblighi di attivazione, la decadenza non è sempre automatica: il sistema è costruito in modo graduale, sull'esempio della NASpI, in modo da configurare la perdita del benefit quale extrema ratio. Tuttavia, rispetto alla NASpI, il rigore sanzionatorio appare invertito, in quanto le conseguenze più severe sono riservate agli inadempimenti degli obblighi prodromici e di partecipazione alle misure di politica attiva, mentre l'offerta congrua può essere rifiutata una volta senza decadere dal sussidio (art. 7, 5°-8° co., d.l. n. 4/2019). La legge di bilancio per il 2022 ha mantenuto questo approccio, nel quadro, però, di un complessivo inasprimento: è stata, infatti, inserita una nuova ipotesi di decadenza immediata, relativa alla mancata presentazione presso il CPI nei termini fissati (art. 1, 74° co., lett. *f*, n. 3, legge n. 234/2021), e sono state modificate le conseguenze del rifiuto di un'offerta di lavoro congrua, per un verso sottraendo una delle possibilità di declinare la proposta (art. 1, 74° co., lett. *f*, n. 3, legge n. 234/2021), per altro verso collegando comunque una penalizzazione economica a tale comportamento (art. 1, 76° co., legge n. 234/2021). Più precisamente, il beneficiario perde immediatamente il RDC se non si presenta presso il CPI nei termini fissati (213); non sottoscrive il Patto per il lavoro o per l'inclusio-

ne; non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative formative o alle altre misure di politica attiva contemplate dal proprio patto, anche nell'ambito dell'ADR; non aderisce ai PUC, qualora attivati nel comune di residenza; non accetta una delle due offerte congrue, ovvero la prima, in caso di rinnovo del RDC (art. 7, 5° co., lett. *a-e*, d.l. n. 4/2019). Risalta in questo elenco l'eliminazione della decadenza comminata in difetto di DID, modifica operata dalla legge di bilancio: non si tratta di un rilassamento dell'attivazione, in quanto occorre ricordare che la medesima legge ha ora trasformato la DID in una condizione di procedibilità della richiesta di RDC (v. retro il par. 8), cosicché si evita opportunamente di erogare prestazioni poi destinate a essere interrotte, con inutile dispendio di risorse pubbliche. Altri comportamenti non collaborativi vengono inizialmente sanzionati con la decurtazione del sussidio, con un climax che conduce, in caso di seconda o terza reiterazione, alla decadenza: si tratta della mancata presentazione alle convocazioni iniziali presso i CPI o i servizi sociali comunali, entro 30 giorni dall'erogazione del benefit; nonché della mancata partecipazione alle iniziative di orientamento; in entrambi i casi, è fatto salvo il giustificato motivo di assenza (art. 7, 7°-8° co.) (214). La progressione sanzionatoria è ancora più soft quando vengano in rilievo alcune condotte inadempienti al Patto per l'inclusione di natura più delicata rispetto ai semplici obblighi di attivazione: in particolare, nel caso di mancato rispetto degli impegni di frequenza dei corsi di istruzione o formazione da parte di un membro minorenni, oppure degli impegni di prevenzione e cura per la tutela della salute (art. 7, 9° co.). Va anche osservato che la procedura qui è più dialogica, in quanto le sanzioni non sono applicate immediatamente, ma soltanto dopo un richiamo formale ad adeguare i propri comportamenti (215).

La decadenza, a differenza della revoca, non è retroattiva, e dunque non incide sulla quota di RDC già percepita: pertanto, il beneficiario non è tenuto alla restituzione (216). Inoltre, lo iato temporale prima di poter ripresentare una nuova richiesta è molto più breve, essendo ridotto a 18 mesi rispetto ai 10 anni della revoca (217), e addirittura a 6 mesi se nel nucleo familiare siano presenti minori o disabili (art. 7, 11° co., d.l. n. 4/2019). Si tratta comunque di pesanti conseguenze economiche che colpiscono tutto il nucleo familiare, senza distinguere tra coloro che si sono resi inadempienti ai propri obblighi e coloro che invece hanno collaborato attivamente al reinserimento sociale e/o occupazionale. Al di là della patente ingiustizia, diffusamente rilevata in dottrina (218), è stato altresì sottolineato come il legislatore tenti di attribuire un ruolo improprio alla famiglia, che nell'ambito della disciplina del RDC «diven-

ta [...] 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» (219).

L'art. 7, d.l. n. 4/2019 è completato da un pacchetto di disposizioni volte a garantire l'effettività del pletorico apparato sanzionatorio. Competente all'irrogazione delle sanzioni diverse da quelle penali, come anche del recupero degli indebiti, è l'INPS (10° co.): a tal fine, la legge regola il flusso di dati tramite le piattaforme ex art. 6, d.l. n. 4/2019 dai comuni e dai CPI all'istituto previdenziale, e viceversa (12° co.), prevenendo altresì la responsabilità disciplinare e contabile dei dipendenti pubblici che non si sono attivati tempestivamente per segnalare le infrazioni (13° co.) (220). Nel caso di mendacio, i soggetti coinvolti nei controlli (i comuni, l'INPS, l'Agenzia delle entrate e l'Ispettorato del lavoro) sono tenuti alla trasmissione alla magistratura, entro 10 giorni dall'accertamento, della documentazione rilevante (14° co.). I commi finali dell'art. 7, nonché l'art. 6, co. 6° bis, provvedono a irrobustire i ranghi, rispettivamente, dell'Arma dei carabinieri (co. 15° quater e quinquies) e della Guardia di finanza. Sono volte a rafforzare ulteriormente la tenuta del sistema sanzionatorio alcune disposizioni che colpiscono soggetti diversi dai richiedenti e beneficiari del RDC: in primo luogo, l'art. 7, co. 15° bis, d.l. n. 4/2019 (di modifica dell'art. 3, co. 3° quater, d.l. 22-2-2002, n. 12), che novella la disciplina della maxisanzione amministrativa pecuniaria per il lavoro nero, disponendo l'aggravio del 20% anche per chi impiega irregolarmente i percettori del RDC; in secondo luogo, l'art. 7 bis, d.l. n. 4/2019 (di modifica dell'art. 39, 1° co., l. d.l. 9-7-1997, n. 241), che rimodula le sanzioni amministrative per i CAF e i professionisti in caso di infedele asseverazione o visto di conformità (221).

(188) Così G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito*, cit., 111.

(189) Così P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione*, cit., 2298.

(190) In argomento v. G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in MAROCCO-SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà*, cit., 98 ss.; R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri*, *Questione Giustizia*, 6-6-2019; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito*, cit., 111 ss.; A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, *RDSS*, 2020, 783 ss.; L. TASCHINI, *Le sanzioni (art. 7, 7-bis, 7-ter)*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 77 ss.

(191) P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione*, cit., 2298.

(192) Cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 26.

(193) Cfr. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito*, cit., 111.

(194) V. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit., 483; G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito*, cit., 100; G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e*

metamorfosi del lavoro, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 402/2019, 11-12.

(195) Così G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito*, cit., 100; M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo*, cit., 43.

(196) R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 7.

(197) G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 12, nt. 55; R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 7.

(198) In particolare, l'art. 640 bis (truffa aggravata per il perseguimento di erogazioni pubbliche) e l'art. 316 ter (indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato), puniti con la reclusione da 1 a 6 anni, e rispettivamente, con la reclusione da 6 mesi a 3 anni. Per i confini tra queste fattispecie penalistiche e quelle di cui all'art. 7, 1° e 2° co., v. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 14-15.

(199) A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 784. Conformemente a questa ricostruzione Cass., sez. pen., 5-11-2020, n. 2402, nonché Cass., sez. pen., sez. III, 15-9-2020, n. 30302, secondo le quali il reato è integrato anche nell'ipotesi di effettiva sussistenza dei requisiti per l'erogazione del RDC.

(200) In questo senso R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 1.1 e 1.2.

(201) Cfr., rispettivamente, gli artt. 316 ter, 640 bis e 476 ss., c.p. V. G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni*, cit., 101; G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 14; nonché amplius A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 788-790.

(202) Salvo capire poi cosa si intenda per attività irregolare, in assenza di una definizione legale: G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza*, 14; SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, 29 gennaio 2019, 37.

(203) Così A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 790.

(204) In questi termini R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 1.1.

(205) Cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 26; A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 792.

(206) Così G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 26. Dopo aver postulato la natura di sanzione amministrativa della revoca, ravvisa problemi di legittimità costituzionale in questa sorta di responsabilità collettiva, che prescinde dall'imputabilità ai singoli di qualsiasi inadempimento, R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 3.

(207) La sospensione si applica anche al latitante o a colui che si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena.

(208) Il provvedimento con cui il giudice dispone la sospensione non è impugnabile: v. Cass. pen., sez. V, 18-5-2021, n. 34055.

(209) Come è stato efficacemente rilevato, si tratta di una disciplina «incompatibile con il principio di non colpevolezza e di eguaglianza», poiché «lo stigma della mera sottoposizione a processo penale rimane e [...] produce effetti patrimoniali negativi»: così R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 6.

(210) Per queste considerazioni v. diffusamente A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 792-794; L. TASCHINI, *Le sanzioni*, cit., 88-90.

(211) Invero con argomenti non particolarmente convincenti: cfr. C. Cost., 23-6-2020, n. 122, in *GCost*, 2020, 1371, secondo la quale «la disposizione censurata [...] risulta espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico [...], che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità "manifesta e irrefutabile" che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale». Analogamente anche C. Cost., 21-6-2021, n. 126, in *FI*, 2021, I, 2623.

(212) A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 791.

(213) La norma pare far riferimento alle convocazioni per svolgere attività in presenza, da effettuarsi con frequenza almeno mensile, che devono essere obbligatoriamente sancite nei patti (v. l'art. 4, ai commi 8°, lett. b, n. 2, 12° e 15° sexies, d.l. n. 4/2019), e non alle prime convocazioni presso i CPI o i servizi sociali comunali, che sono diversamente sanzionate (v. infra nel testo).

(214) Nel primo caso, la riduzione del sussidio avviene in due step: una mensilità, due, e quindi la decadenza. Nella seconda ipotesi, subito due mensilità, e quindi la decadenza.

(215) In particolare, si prevede: dopo il primo richiamo formale, una decurtazione di due mensilità; dopo il secondo, di tre; dopo il terzo, di sei, dopo il quarto la decadenza.

(216) Cfr. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 12, nt. 57; L. TASCINI, *Le sanzioni*, cit., 82.

(217) Tuttavia, gli stessi termini riservati alla decadenza si applicano anche alla revoca, quando questa non consegua a reato (e cioè nell'ipotesi di cui al 4° co. dell'art. 7 – v. retro nel testo).

(218) Cfr., in particolare, le condivisibili osservazioni di R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., par. 5, che suggerisce di rivedere l'intero impianto della revoca e della decadenza, con l'obiettivo di «colpire soltanto il responsabile e possibilmente nella sola quota ad egli riferita». V., inoltre, M. FORLIVESI, *Il cd. "reddito di cittadinanza"*, cit., 73; G. SIGILLÒ MASSARA, *Dal'assistenza al Reddito*, cit., 114; P. PASCUCCI, *Note critiche*, cit., 281; L. TASCINI, *Le sanzioni*, cit., 81.

(219) Così icasticamente G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 27.

(220) Si prevede altresì l'accesso dell'Ispettorato del lavoro a tutte le informazioni e le banche dati dell'INPS, sia in forma analitica che aggregata (art. 7, co. 15° ter).

(221) Per un accurato commento v. L. TASCINI, *Le sanzioni*, cit., 84-87.

13. La pensione di cittadinanza.

Nonostante che la pensione di cittadinanza (di seguito: PDC) si ponga l'ambizioso obiettivo di liberare la fascia più anziana della popolazione dallo spettro della povertà, la sua disciplina ad opera del d.l. n. 4/2019 è estremamente succinta: non vi è dedicato alcun articolo specifico, bensì frammenti di regolazione sparsi qua e là, mutuandosi per il resto l'impianto normativo del RDC. Questo approccio sembra aver disorientato anche la dottrina, che ha un poco trascurato l'istituto (222). In particolare, si è lamentato come il legislatore abbia innestato il nuovo benefit quale corpo estraneo del sistema pensionistico, senza preoccuparsi minimamente di armonizzarne le disposizioni (223). Sono state giustamente sottolineate le sovrapposizioni con altre prestazioni aventi finalità analoghe, come l'assegno sociale (già pensione sociale), le maggiorazioni sociali, l'integrazione al minimo e la cd. "quattordicesima". Il tutto è ulteriormente complicato dalla differenza dei requisiti necessari per ottenere l'erogazione delle varie misure, che genera un quadro fin troppo articolato. Si è persa, in altri termini, un'occasione per razionalizzare una disciplina affastellatasi in modo disorganico nel corso dei decenni, giustapponendo un ulteriore beneficio economico che non sostituisce sussidi preesistenti, bensì li integra al ricorrere delle condizioni previste dalla legge (224). In quest'operazione affrettata sembra aver prevalso la ricerca del consenso immediato di un'importante fascia della popolazione, rispetto a una riforma di più ampio respiro, che sarebbe stata senz'altro meno pagante in termini di gradimento dell'opinione pubblica.

Vista la particolare configurazione dell'istituto, in

questa sede ci si limiterà ad esaminare i pochi tratti che differenziano la PDC dal RDC, rinviando per il resto ai paragrafi precedenti. La prima e più macroscopica differenza risiede senz'altro nella natura di benefit riservato ai nuclei familiari, anche unipersonali, i cui componenti hanno almeno 67 anni di età (225): la *ratio* della PDC è, dunque, limitata al sostegno al reddito delle persone anziane in situazione di povertà, mentre manca l'obiettivo di reinserimento lavorativo. Di conseguenza, questi soggetti sono esentati da tutti gli obblighi di attivazione, con il corollario di sanzioni (art. 4, 2° co.): rimane ovviamente fermo l'apparato sanzionatorio volto a reprimere i comportamenti tesi a conseguire, incrementare o mantenere abusivamente il sussidio. Quanto ai requisiti di accesso, l'unico che si discosta da quelli comuni al RDC riguarda il reddito familiare: la soglia massima è incrementata da 6.000 a 7.560 euro, moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza, e in ogni caso elevata a 9.360 euro, come per il RDC, se il nucleo risiede in una casa in locazione (art. 2, 1° co., n. 4, d.l. n. 4/2019). Per quanto riguarda il beneficio economico, l'importo massimo è il medesimo del RDC (9.360 euro), ma le due componenti sono diversamente modulate: la quota massima ad integrazione del reddito è 7.560 euro, mentre l'eventuale quota per la locazione è conseguentemente ridotta a 1.800 (art. 3, 2° co.). La prestazione, che è divisa in parti uguali tra i componenti del nucleo (art. 3, 7° co.) (226), può essere erogata anche con modalità diverse rispetto alla Carta RDC, ossia con quelle ordinariamente in uso per il pagamento delle pensioni: ritiro in Posta dei contanti o accreditato sul conto corrente bancario (art. 5, 6° co.). Dal 1° gennaio 2021, i beneficiari di PDC titolari anche di altro trattamento pensionistico ricevono la quota spettante di RDC unitamente a detto trattamento (art. 5, co. 6° bis, d.l. n. 4/2019, come sostituito dalla legge di bilancio per il 2021 – art. 1, 337° co., legge 30-12-2020, n. 178). Con riferimento all'importo massimo della PDC, che è di 780 euro mensili per single, la dottrina ha lamentato la sperequazione con altre prestazioni pensionistiche, segnatamente con quelle integrate al minimo, che nel 2022 sono pari a circa 524 euro: sembra, infatti, paradossale che chi ha versato un minimo di contributi previdenziali, partecipando con il proprio lavoro, seppur in misura limitata, al progresso sociale del Paese, sia meno tutelato in vecchiaia rispetto ai percettori della PDC, per i quali si prescinde totalmente da questi presupposti (227).

(222) V., però, per qualche riflessione più approfondita, BALDINI-MAZZAFERRO-TOSO, *La pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?*, *Rivista delle politiche sociali*, 2019, 3, 63 ss.; D. NATALI, *Pensione di cittadinanza, "quota 100" e tagli alle "pensioni d'o-*

ro”: come cambiano le politiche pensionistiche, in INNOCENTI-ROSSI-VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., spec. 207-210.

(223) In questi termini GALLO-RAITANO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 286.

(224) Cfr. M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., spec. 47.

(225) La soglia è agganciata a quella della pensione di vecchiaia, e quindi aggiornata secondo l'evoluzione delle aspettative di vita della popolazione.

(226) Per i percettori di RDC, invece, si prevede semplicemente che l'importo sia suddiviso per ogni singolo componente maggiore del nucleo, senza specificare la quota.

(227) Per questi rilievi v. R. CASILLO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 572-573, che si esprime anche in termini di «ingiustificata discriminazione tra pensionati».

14. Osservazioni conclusive.

Il dibattito sul RDC, mai veramente sopito, è nuovamente esploso nell'estate del 2021, quando una parte dello spettro politico ha addirittura ventilato la possibile abolizione dell'istituto, ritenendolo un fallimento sia per i persistenti abusi perpetrati da fruitori illegittimi, con fantasia tutta italiana, sia per lo scarso impatto occupazionale, ormai apertamente certificato dai dati che cominciavano a fluire copiosi dall'INPS e dall'ANPAL. Su entrambe le criticità i media facevano da cassa di risonanza, con un *voyeurismo* sociale degno di miglior causa. La discussione dottrinale è stata fortunatamente più pacata (228), e si è giocata di un proficuo scambio di idee con il Comitato scientifico ex art. 10, co. 1° bis, d.l. n. 4/2019, che nel frattempo stava redigendo a tappe forzate il proprio rapporto sulla misura (229). La revisione dell'impianto normativo, infine attuata dalla legge di bilancio per il 2022, è sicuramente da apprezzare perché conserva un istituto che ha effettivamente contribuito ad alleviare la povertà ed è per lo più ritenuto dalla dottrina costituzionalmente necessitato (v. *retro* il par. 4). Tuttavia, la riforma si è limitata ad alcuni aggiustamenti, prevalentemente in un'ottica di maggior rigore per rassicurare l'opinione pubblica, ma senza affrontare di petto le problematiche di fondo che affliggono l'istituto. In questa sede ci si limiterà a qualche considerazione di commiato, interloquendo esclusivamente con gli studiosi.

Anzitutto, va sottolineato il difetto genetico del RDC, che è concepito in prima battuta come strumento di immediato reinserimento lavorativo (la cd. “curvatura lavoristica”), quando, invece, l'esperienza applicativa di questo primo triennio ha ampiamente dimostrato, come facilmente prevedibile, che ben più di 1/3 dei nuclei familiari viene indirizzato ai servizi sociali comunali, in quanto tutti i loro componenti sono ancora assai distanti dal mercato del lavoro (230). Si condividono, pertanto, i rilievi di quella dottrina che suggerisce di «recuperare i percorsi di inclusione sociale del REI», senza puntare esclusivamente sugli interventi di politica attiva del lavoro

(231). D'altro canto, proprio a misura dell'impostazione qui criticata è stato costruito il percorso del percettore di RDC, che parte proprio dai CPI, portale d'ingresso al sistema: soltanto una volta accertata l'incollocabilità del beneficiario nel breve periodo, questi viene reindirizzato ai servizi sociali comunali, che peraltro possono ancora rimandarlo al mittente. Questo rimpallo deve essere senz'altro eliminato, concentrando sui servizi competenti comunali le funzioni di accoglienza e di scrematura di coloro che sono più vicini al mercato del lavoro e sui quali i CPI potranno utilmente concentrare le loro (scarse) risorse (232). Ciò non significa che chi resterà affidato alle cure degli assistenti sociali dovrà appiattirsi su una fruizione passiva: rivalutare i percorsi di inclusione del REI significa anche valorizzare le attività di utilità collettiva (PUC) (233), che andranno potenziate almeno tanto quanto le politiche attive del lavoro, in un'ottica di *welfare* generativo (234). L'attivazione, infatti, non va intesa come unicamente finalizzata all'inserimento nel mercato primario del lavoro, ma comprende tutto ciò che contribuisce all'empowerment del fruitore di RDC, avvicinando il momento della sua emancipazione dal benefit. Del resto, la nostra Costituzione ritiene adempiuto il dovere di lavorare ex art. 4, 2° co. non soltanto quando la prestazione lavorativa sia espletata nel settore produttivo dell'economia, ma anche quando si eserciti qualsiasi attività che contribuisca al progresso spirituale o materiale della società (235). La ricalibratura della misura, con uno spostamento del focus sui percorsi di inclusione e sugli attori a ciò deputati, non implica l'annacquiamento del ruolo dei CPI, che rimane nevralgico per quel segmento di percettori che è in grado, in esito a un percorso di accompagnamento efficace e personalizzato di inserirsi in un'attività lavorativa propriamente detta. In questo caso, l'attivazione assume le vesti delle politiche dell'impiego erogate dai CPI e dai soggetti accreditati, in primis la formazione e la riqualificazione professionali.

E qui risalta *ictu oculi* il secondo snodo problematico dell'impianto del RDC, ovvero la capacità istituzionale dei soggetti deputati alla realizzazione della misura (236) e la governance in cui essi si inseriscono (237). Sotto il primo profilo, i servizi sociali comunali appaiono frammentati e la loro efficacia di azione risente di una marcata differenziazione che dipende non soltanto dalla collocazione territoriale, ma anche dalle dimensioni (238). Quanto ai servizi per l'impiego, poi, nonostante i più recenti investimenti in personale e infrastrutture, che andranno ulteriormente a potenziarsi con il progressivo dispiegamento del PNRR (239), essi devono ancora dimostrare di essere in grado di adempiere alle cruciali funzioni attribuite per l'attivazione di una platea così delicata di destinatari (240). Nel passato, in verità,

pur con grossi divari regionali, non si sono distinti nel placement di un'utenza molto meno complicata, come quella dei percettori dell'indennità di disoccupazione. Non conviene nemmeno riporre eccessive speranze nel coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro e degli altri soggetti accreditati ex art. 12, d.lg. n. 150/2015, su cui sembrano puntare con una certa decisione la legge di bilancio e il programma GOL (v. *retro* i parr. 9 e 10). Questo ottimismo, anche pubblicamente proclamato, lascia piuttosto perplessi se si considera che in passato l'«accorato ed emotivo appello» del legislatore agli attori privati del mercato del lavoro (241) è stato raccolto con una certezza freddezza (242). Il deficit istituzionale ora segnalato si inserisce, acuendosi, in una governance ipertrofica, che comprende attori eterogenei collocati a livelli diversi e cerca di unificarne ruoli, funzioni e competenze: in tal modo, però, finisce piuttosto per creare «frizioni amministrative e intoppi burocratici», come dimostra la pletora di decreti, circolari, note, pareri, accordi in Conferenza unificata e linee guida che si sono sedimentati in questo triennio (243). In tale quadro, il supporto informativo realizzato dalle piattaforme ex art. 6, d.l. n. 4/2019 sembra francamente inadeguato a risolvere le criticità che si situano a monte di esso (244).

Infine, una parte della dottrina non ha mancato di sottolineare come molte delle problematiche che affliggono il RDC potrebbero essere alleviate se si ponesse mano a un complessivo restyling del sistema di sicurezza sociale, in un'ottica di universalizzazione delle tutele (245): ciò, in particolare, consentirebbe di restringere la platea dei percettori, in quanto molti di essi rientrerebbero nel campo di applicazione di altre misure di carattere previdenziale o assistenziale. In questo modo, alleggerito in parte nelle sue funzioni e nel numero dei fruitori, il RDC potrebbe più efficacemente giocare quel ruolo di rete di estrema protezione che impedisce alle persone di scivolare nella povertà e nell'emarginazione sociale (246).

ALESSANDRA SARTORI

(228) Tuttavia, per due voci sin da subito particolarmente critiche sul RDC, in ogni suo aspetto, v. C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, MGL, 2019, 117 ss.; A. VALEBONA, *Reddito di cittadinanza tra doppio fine e attuazione becerca*, *ibidem*, 187 ss.

(229) Tra le tante iniziative organizzate a livello scientifico, va

segnalato almeno il Convegno *Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza*, promosso dalla Rivista giuridica del lavoro, tenutosi online il 22-23 ottobre 2021, per presentare il tema *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, a cura di R. Casillo, F. Ravelli e A. Sartori, che ha caratterizzato il n. 3 della rivista.

(230) Cfr. *Relazione del Comitato scientifico*, cit., 71. Per considerazioni simili a quelle espresse nel testo v. M. DEL CONTE, *Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro*, cit., 217.

(231) Così L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 382.

(232) Nello stesso senso anche P. PASCUCCI, *Note critiche*, cit., 286.

(233) Cfr. L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 383.

(234) V. D'ALOIA-AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza*, cit., spec. 340-341 e 354.

(235) Per suggestioni in questa direzione con riferimento ai classici lavori socialmente utili, v. G. PROSPERETTI, *Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, RDSS, 2019, 517.

(236) Cfr. M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale*, cit., 384-385.

(237) V. L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 374 e 394-395.

(238) Ben cosciente di queste debolezze, il legislatore ha mosso qualche passo nella direzione del rafforzamento dei servizi sociali comunali con la legge di bilancio per il 2021: cfr. l'art. 1, 797^o co. ss., legge n. 178/2020.

(239) V. la Missione 5 Coesione e inclusione, nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Italia domani*, 201.

(240) È dubitativa, nonostante il recente rafforzamento dei CPI, pure M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale*, cit., 385, nt. 107.

(241) L'espressione, assai efficace, è utilizzata da P.A. VARESI, *Il nuovo sistema di collocamento e di servizi per l'impiego nella riforma del mercato del lavoro*, in MAGNANI-VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, 2005, 25, con riferimento all'ampliamento del novero dei soggetti chiamati a operare nel mercato del lavoro, realizzato dal cd. decreto "Biagi".

(242) Sotto questo profilo è dubbio che l'incentivo del 20% dello sgravio spettante al datore, introdotto per le agenzie dalla legge di bilancio per il 2022 (v. *retro* il par. 10, in fine), sarà sufficiente a rinfocolare l'interesse.

(243) Così L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 394.

(244) Cfr. L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza*, cit., 394-395, che rileva «la difficoltà di rendere interoperabili le piattaforme digitali per il RDC e le comunicazioni tra i diversi operatori», in quanto ogni amministrazione tende a conservare i propri sistemi operativi.

(245) In questa direzione si muovono, invero, sia la disciplina dell'assegno unico e universale per i figli a carico, contenuta nel d.lg. 29-12-2021, n. 230, sia la mini-riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, 192^o co. ss., legge n. 234/2021).

(246) Per queste condivisibili posizioni v., tra gli altri, M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza*, cit., 46-47; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in RGL, 2021, I, spec. 398.