

*Scuola Superiore della Magistratura
Napoli, 28-30 giugno 2023
“Le controversie in materia pensionistica e previdenziale”*

ALESSANDRA SARTORI

**Le misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il Reddito di cittadinanza
(versione provvisoria)**

La situazione precedente il RDC

- Il punto di partenza → la situazione prima del RDC → l'Italia risalta nel panorama comparato per la prolungata assenza di uno strumento generale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Cause → di carattere socio-economico e istituzionale → la famiglia, come in altri Paesi mediterranei, costituiva il principale ammortizzatore sociale, cosicché i compiti residui di assistenza ai bisognosi erano affidati alla carità privata (in particolare, enti ecclesiastici) e pubblica (IPAB).
- Fino agli anni '90 il nostro Paese conosce soltanto misure frammentarie, categoriali e disomogenee sul territorio, riservando veri e propri diritti soggettivi soltanto a disabili gravi e pensionati in situazioni di povertà.
- La Commissione Onofri (1997) → denuncia i difetti del sistema di ammortizzatori sociali e propone un modello a tre livelli → 1) cassa integrazione guadagni riformata e razionalizzata; 2) indennità di disoccupazione parimenti riformata; 3) introduzione di un minimo vitale, *means tested* e mirante al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti abili al lavoro, ma versanti in situazione di povertà (forma di reddito minimo garantito).
- Con la delega contenuta nella l. n. 449/1997 si avvia una serie di iniziative nazionali e regionali, di carattere sperimentale e non → il primo è il reddito minimo di inserimento (d.lgs. n. 237/1998), naufragato principalmente sulle carenze gestionali dei Comuni, seguito dal Reddito di ultima istanza, dichiarato incostituzionale (C. Cost. n. 423/2004), e quindi da ulteriori strumenti, non tutti finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo: Social Card, Carta acquisti, Sostegno all'inclusione attiva - SIA, nonché, da ultimo, il Reddito di inclusione – REI (d.lgs. n. 147/2017).
- Occorre spendere qualche parola in più sul REI → introdotto dal Governo Renzi (d.lgs. n. 147/2017), era stato riservato, in prima battuta, ai nuclei più poveri in cui fossero presenti donne in stato di gravidanza accertata, figli minori, disabili gravi o disoccupati *over 55*. Successivamente, viene, però, generalizzato a tutti i nuclei in stato di bisogno, misurato con la prova dei mezzi, e in questo modo diviene il primo strumento di contrasto alla povertà di carattere universale con cui l'Italia si allinea alla maggior parte dei Paesi europei e alle indicazioni dell'UE (v., ad es., l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE). Si trattava, tuttavia, di universalismo selettivo → per un verso, era assoggettato alla prova dei

mezzi; per altro verso, era condizionato alla partecipazione attiva del beneficiario alle misure contemplate dal progetto personalizzato stilato con i servizi sociali in esito a una valutazione multidimensionale (i beneficiari *job ready*, peraltro, venivano indirizzati ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto di servizio).

- Criticità del REI → principalmente la scarsa generosità del *benefit*, dovuta ai vincoli di bilancio: il means test era troppo rigoroso e gli importi eccessivamente esigui (max 534 euro e durata massima di 30 mesi – 18 + 12, con un intervallo di 6 – , ma si programmava un incremento progressivo dell'importo e un'estensione della durata, con le risorse individuate dal Piano nazionale di lotta alla povertà).

Bibliografia: A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza (voce)*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale*, Aggiornamento, n. 9, 2022, spec. parr. 2-3.

Il reddito di cittadinanza

- La svolta del RDC (d.l. n. 4/2019), ma in continuità con l'universalismo selettivo del REI → il RDC gioca sull'equivoco nominalistico per solleticare l'elettorato → in realtà non è un reddito di base incondizionato (Thomas Payne), probabilmente incompatibile con il principio lavoristico sancito dalla Costituzione, bensì un reddito minimo garantito (Ales, Ferraresi, Corti), vincolato alla prova dei mezzi e all'attivazione.
- Vi è, dunque, continuità con il REI, anche se il RDC è indubbiamente più generoso. Al pari del REI, è definito espressamente «livello essenziale delle prestazioni» ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. (art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019). E' una misura complessa, che si pone due ambiziosi obiettivi:
 - a) il reinserimento sociale e lavorativo del beneficiario → è espressamente definita «misura fondamentale di politica attiva»;
 - b) il «contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019).I dati statistici dimostrano che l'obiettivo sub b) è stato conseguito, mentre quello sub a) no. Una parte della dottrina ha criticato il sovraccarico funzionale della misura (Valente, Bozzao).
- Problematico inquadramento costituzionale → art. 38, Cost. non contempla gli abili al lavoro sprovvisti di mezzi → tentativi di correzione in via interpretativa, leggendo l'art. 38 in sinergia con i primi 4 articoli della Costituzione →
 - a) superamento della «tirannica congiunzione copulativa» dell'art. 38, co. 1, Cost. (Tripodina) o, comunque, interpretazione evolutiva (Casillo, Sandulli: cd. «inabilità sociale»);
 - b) valorizzazione della «disoccupazione involontaria» di cui all'art. 38, co. 2, Cost., che comprendere anche gli inoccupati e i sottoccupati, purché disponibili al lavoro → laboriosità come criterio selettivo (Bozzao).

- c) Altre interpretazioni abbandonano l'art. 38, Cost., per fondare la costituzionalità del RDC su altre previsioni della legge fondamentale → in particolare, sull'art. 3, co. 2, Cost. e sul progetto di uguaglianza sostanziale ivi racchiuso (D'Aloja, Agolino).
- La disciplina in sintesi → come il REI, il RDC non costituisce un beneficio per il singolo, bensì è destinato ai nuclei familiari, anche unipersonali. L'accesso al *benefit* è condizionato alla sussistenza di requisiti soggettivi e oggettivi, che devono permanere per continuare a fruirne.
 - Requisiti soggettivi → cittadinanza italiana o di un Paese dell'UE; permesso di soggiorno di lungo periodo per i cittadini extra-UE; residenza decennale in Italia, continuativa negli ultimi due anni; probità (assenza di condanne definitive per determinati reati nei 10 anni precedenti, e assenza di misure cautelari); assenza di dimissioni nei 12 mesi precedenti, salve quelle per giusta causa.
 - Requisiti oggettivi → attengono alla situazione reddituale e patrimoniale → ISEE < 9.360 euro; patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, ≤ 30.000 euro; patrimonio mobiliare ≤ 6.000, con eventuali incrementi in relazione alla composizione del nucleo; reddito familiare < 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza; limitazione su talune tipologie di beni durevoli (es. imbarcazioni da diporto, auto di grossa cilindrata).
 - Il *benefit* (art. 3, d.l. n. 4/2019) → è finalizzato ai bisogni essenziali del nucleo in situazione di povertà e si articola in due componenti → a) una necessaria, a integrazione del reddito, fino alla soglia di accesso; b) una eventuale, quale contributo al canone di locazione fino a max 3.360 euro annui, oppure quale contributo per il pagamento di un mutuo, fino a max 1.800 euro annui. L'importo è variabile in relazione a una scala di equivalenza che tiene conto del numero e della tipologia dei membri → 1 per il primo componente, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore membro maggiorenne, 0,2 per ogni ulteriore membro minorenni (max 2,1, 2,2 se vi sono disabili gravi o non autosufficienti). L'importo massimo per il singolo in abitazione locata è di 780 euro; la durata massima è di 18 mesi, ma il RDC è rinnovabile per periodi di pari durata, previa sospensione di 1 mese, tendenzialmente all'infinito, permanendo i requisiti (→ miglioramento rispetto al REI). La prestazione è esente da IRPEF e impignorabile, ed è compatibile con la percezione di NASPI e altri *benefit* collegati alla disoccupazione involontaria, nonché con redditi da lavoro → il RDC era, dunque, chiamato a contrastare anche il fenomeno dei *working poor*, in costante ascesa nel nostro Paese, ma non solo.
 - Obblighi dei percettori →
 - a) Penetranti obblighi di comunicazione di ogni variazione che incida sui requisiti soggettivi od oggettivi, a pena di sanzioni penali, revoca del beneficio o decadenza dallo stesso, a seconda delle ipotesi.
 - b) Obblighi di attivazione (art. 4, d.l. n. 4/2019) → concretizzano l'anima lavoristica e sono imposti ai componenti maggiorenni del nucleo familiare, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi (i disabili possono essere coinvolti in via volontaria, mentre altre categorie sono esonerate solo a discrezione del CPI – es. i caregivers di bimbi fino a tre anni di età) → percorso

personalizzato di accompagnamento, che, a seconda della situazione del nucleo familiare e dei suoi componenti, si articola in

i) un Patto per il lavoro, stipulato con i CPI ed equivalente al Patto di servizio ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015, e in

ii) un Patto per l'inclusione, stipulato presso i servizi sociali comunali (che riprende il Progetto personalizzato del REI).

- Per la stipulazione del Patto per il lavoro sono convocati dai CPI entro 30 giorni: i) i soggetti privi di occupazione da non più di 2 anni; ii) i beneficiari di NASPI e altre indennità di disoccupazione (o coloro che ne hanno terminato la fruizione da non più di un anno); iii) coloro che hanno sottoscritto un Patto di servizio attivo presso il CPI negli ultimi 2 anni; iv) le persone maggiorenni fino a 29 anni.

Il Patto per il lavoro contiene una serie di obblighi simili a quelli degli altri utenti dei CPI, ma più dettagliati (es. registrazione sulla piattaforma ad hoc, consultazione quotidiana della stessa, diario settimanale delle attività, frequenza mensile del CPI, ecc.) → in particolare, è sancito l'obbligo di partecipare alle misure di politica attiva concordate nel patto, e di accettare l'«offerta di lavoro congrua». Quest'ultima era inizialmente articolata secondo i parametri del tempo di fruizione del benefit, della distanza dalla residenza del beneficiario e del numero di offerte rifiutabili (ben due, prima che intervenisse la decadenza dal *benefit*), mentre da ultimo, con un irrigidimento progressivo, deve essere accettata la prima offerta collocata a una distanza dalla residenza del beneficiario di 80 km o 100 minuti con i mezzi pubblici. Il parametro economico è rimasto invariato ed è insensibile al decorso del tempo → > 10% del *benefit* massimo percepibile.

- Apparato sanzionatorio (art. 7, d.l. n. 4/2019) → ipertrofico, svolge una duplice funzione →

a) reprimere comportamenti abusivi, volti a ottenere o conservare indebitamente il *benefit* → previsione di due nuovi reati ad hoc (uso di dichiarazioni o documenti falsi, od omissione di informazioni dovute, per ottenere il RDC; omissione della comunicazione di variazioni di reddito o patrimoniali, o di informazione dovute che potrebbero portare alla revoca o riduzione del RDC). Le sanzioni penali sono accompagnate da provvedimenti di secondo grado → i) revoca immediata e automatica, con efficacia retroattiva, conseguente alla condanna definitiva o al patteggiamento; ii) iato temporale di 10 anni prima di poter effettuare una nuova richiesta. La dottrina ha sottolineato l'inedito uso dello strumento penale in materia di ammortizzatori sociali, e si è espressa in termini di «populismo penale» (D'Onghia) o «cattivismo populista» (Riverso), sollevando anche dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza (art. 3, Cost.) e della funzione rieducativa della pena (art. 27, Cost.) → si punta a raccogliere facili consensi nell'opinione pubblica o addirittura a scoraggiare la richiesta del *benefit*, incutendo timore.

b) Garantire il funzionamento dei meccanismi di condizionalità, a presidio degli obblighi di attivazione → articolato sistema che va dalla decurtazione del *benefit* fino alla decadenza (che si applica, però, immediatamente in caso di rifiuto di offerta congrua o di misura di politica attiva).

- Le critiche della dottrina → un quadro di luci e ombre.
- Gli aspetti positivi →
 - a) allineamento ai Paesi UE, che ormai conoscono tutti forme di reddito minimo selettivo;
 - b) inclusione dei *working poor*, che sono una categoria di persone svantaggiate in costante aumento, non soltanto in Italia;
 - c) aumento della soglia di accesso rispetto al REI, che permette di ricomprendere una platea più vasta di soggetti bisognosi, anche se sempre in condizioni di povertà assoluta → la povertà relativa non viene scalfità.
- Le criticità → il Comitato scientifico presieduto da Chiara Saraceno, costituito ex art. 10, co. 1-*bis*, d.l. n. 4/2019, ha elaborato un corposo *report*, che evidenzia notevoli difetti di costruzione e propone misure correttive →
 - a) i criteri di accesso penalizzano proprio le categorie più bisognose (extracomunitari e *homeless*, con riferimento al permesso di soggiorno e ai requisiti di residenza)
 - b) la scala di equivalenza svantaggia le famiglie più bisognose, sia nell'accesso, sia nella quantificazione, perché sottostima i minori e tende ad appiattirsi per le famiglie più numerose;
 - c) gli scarsi incentivi al lavoro per i percettori rischiano di scoraggiarli dall'intraprendere un'attività "in chiaro", in quanto il nuovo reddito concorre nella misura dell'80% al calcolo del beneficio economico già dal mese successivo a quello di percezione;
 - d) la faticosa implementazione dei patti a causa dei ritardi nella realizzazione della banca dati, nonché da parte dei CPI e delle amministrazioni comunali;
 - e) la previsione di incentivi insufficienti per l'assunzione dei percettori da parte dei datori di lavoro (erano previsti soltanto per le assunzioni a tempo pieno e indeterminato → nella legge di Bilancio per il 2022, però, sono stati inclusi anche i contratti a termine e in apprendistato, e sono state agevolate anche le agenzie per il lavoro).
- Altre criticità riscontrate dalla dottrina →
 - a) la decadenza (o revoca) dal *benefit* dell'intero nucleo tanto come corollario delle sanzioni penali, quanto come conseguenza per la mancata attivazione, anche se i comportamenti riprovati siano stati commessi da un solo componente (Valente, Vincieri);
 - b) l'esclusione delle persone assoggettate a misura cautelare e dei condannati per determinati reati → si tratta dei soggetti più bisognosi e a rischio di esclusione sociale (Fontana);
 - c) il sovraccarico funzionale (Bozzao) e in particolare la curvatura lavoristica (Valente), che non tiene conto della composizione della platea di riferimento → si suggerisce di recuperare e valorizzare i percorsi di inclusione sociale del REI (Valente, Sartori).
 - d) Difetto di capacità istituzionale e organizzativa dei soggetti chiamati all'accompagnamento nel percorso di inserimento lavorativo e sociale: i CPI sono sottodimensionati, talora mancano delle professionalità necessarie, e caratterizzati

da notevoli ritardi anche a livello infrastrutturale (nonostante il cospicuo dispiegamento di risorse nell'ambito del PNRR); i comuni hanno già rivelato la debolezza nell'ambito del REI. Peraltro, il quadro nazionale è estremamente eterogeneo sotto entrambi i profili (Sartori).

e) Problemi nella *governance* elefantiaca e costituita da numerosi attori situati a diversi livelli istituzionali, con aggravio burocratico, ritardi e sovrapposizioni di funzioni (anche acuite dalla ripartizione concorrente delle competenze in materia di politiche attive ex art. 117 Cost.), come dimostrato dalla mole di circolari, note e pareri, che si sono sedimentati in pochi anni (Valente).

- Né il legislatore della legge di Bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021), né il nuovo governo nel *restyling* delle misure di contrasto alla povertà (v. *infra*) hanno tenuto adeguatamente conto delle critiche e dei suggerimenti provenienti dal Comitato e dalla dottrina.

- Giurisprudenza → l'ipertrofia sanzionatoria penalistica trova riscontro nella giurisprudenza, ove il maggior numero di sentenze è stato emanato proprio da giudici penali.

a) Una prima questione riguarda i reati ex art. 7, d.l. n. 4/2019, ovvero se per l'integrazione della fattispecie criminosa sia necessario l'effettivo conseguimento del risultato perseguito (l'ottenimento del *benefit* o il suo mantenimento); oppure il reato si configuri altresì se le informazioni taciute o le dichiarazioni mendaci non abbiano provocato un illegittimo godimento del RDC (per es. perché influenti sul raggiungimento della soglia). Nel primo senso Cass., sez. II penale, 8 giugno 2022, n. 29910; Cass., sez. III pen., 15 settembre 2021, n. 44366. Nel secondo Cass., sez. III pen., 15 settembre 2020, n. 30302; Cass., sez. II pen., 5 novembre 2020, n. 2402; Cass., sez. III pen., 25 ottobre 2019, n. 5289. Il contrasto giurisprudenziale è stato rimesso alle Sezioni unite da Cass., sez. III pen., 11 ottobre 2022, n. 2588.

b) Cass., sez. III pen., 13 gennaio 2023, n. 5440 → integra il reato di cui all'art. 7, co. 1, d.l. n. 4/2019 anche una falsità relativa alla composizione del nucleo familiare. In particolare, secondo Cass., sez. III pen., 13 aprile 2022, n. 37922 e Cass., sez. III pen., 25 maggio 2021, n. 1351, anche con riguardo all'eventuale stato detentivo di uno dei famigliari.

c) Cass., sez. III pen., 9 giugno 2022, n. 25306 → conferma che costituisce reato ex art. 7, d.l. n. 4/2019 la mancata comunicazione di svolgimento di attività lavorativa, anche se irregolare.

- Spigolando tra la giurisprudenza civile si incontrano →

a) Trib. Cosenza, 23 novembre 2022, n. 1942 → esclude dalla disciplina della ripetizione dell'indebito di cui all'art. 52, l. n. 88/1989, secondo l'interpretazione data dall'art. 13, l. n. 412/1991, il RDC, in quanto prestazione di natura assistenziale e non previdenziale.

b) Trib. Bergamo, 15 novembre 2022 → rinvia alla Corte di giustizia la verifica del requisito di residenza decennale, in aggiunta a quella continuativa biennale, in riferimento al diritto di accesso al lavoro e all'assistenza sociale, riservato ai rifugiati dalla direttiva 2011/95/UE (artt. 26 e 29).

c) Trib. Trani, 30 gennaio 2020 → sancisce la pignorabilità del RDC; il legislatore è successivamente intervenuto con una disposizione correttiva, volta a escludere questa conseguenza (art. 1, co. 74, lett. b) n. 1, L. 234/2021, integra art. 3, 4 comma d.l. 4/2019, definendo il RDC “sussidio di sostentamento a persone comprese nell’elenco dei poveri”)

- Le pronunce della Corte costituzionale → due riguardano la sospensione del RDC in caso di applicazione di misure cautelari personali →

a) C. Cost. 23 giugno 2020, n. 122 → secondo il giudice *a quo* sarebbe irragionevole, e quindi in contrasto con l’art. 3, co. 1, Cost., l’art. 7-ter, co. 1, d.l. n. 4/2019 nella parte in cui prevede la sospensione del *benefit* nel caso di misure cautelari personali disposte in relazione a ogni tipo di reati, mentre in caso di condanna non definitiva tale sospensione è disposta soltanto in relazione ai delitti di cui all’art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019. Il supremo giudice delle leggi respinge, però, la questione di legittimità costituzionale, poiché *«la disposizione censurata [...] risulta espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico (ex multis, sentenza n. 194 del 2017), 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»*.

b) C. Cost. 21 giugno 2021, n. 126 → la disposizione censurata dal giudice *a quo* è la medesima, ovvero quella che dispone la sospensione del RDC in caso di sottoposizione a misura cautelare personale (art. 7ter, co. 1, d.l. n. 4/2019), ma con riferimento a una nutritissima batteria di norme costituzionali e di fonti sovranazionali (artt. 1, 2, 3, anche *sub specie* del principio di ragionevolezza, 4, 27, co. 1 e 2, 29, 30, 31 Cost., nonché art. 117, co. 1, Cost., in relazione all’art. 6, par. 2, CEDU e all’art. 48, CDFUE). La Corte costituzionale ha respinto tutte le questioni sollevate esaltando l’anima lavoristica del RDC, come sottolineato dalla dottrina che ha commentato la pronuncia (De Michiel). In particolare, secondo la Corte, *«in riferimento a tutte le questioni sollevate e, in primo luogo, a quella relativa alla violazione degli artt. 2 e 3 Cost., al di là degli argomenti di cui alla ricordata sentenza n. 122 del 2020, rileva che la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. [...]*

Per tali provvidenze non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali. Il reddito di cittadinanza, invece, non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d’inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l’espulsione dal percorso medesimo. Pertanto, la sospensione del beneficio non ha una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell’intervento legislativo. In tal senso, la presenza di più specifiche e severe condizioni per la richiesta e per il mantenimento della provvidenza (ex

multis, sentenza n. 194 del 2017), oltre a dar corpo al particolare requisito morale sotteso dall'istituto, è anche strumentale all'effettiva realizzazione del percorso d'inserimento lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare. La sospensione in esame, pertanto, risulta espressione della discrezionalità attribuita al legislatore, «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» (sentenza n. 122 del 2020)».

c) C. Cost. 25 gennaio 2022, n. 19 → il giudice *a quo* nell'ordinanza di rinvio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. a), n. 1), d.l. n. 4/2019, che richiede agli stranieri il permesso di soggiorno di lungo periodo quale requisito per conseguire il RDC, escludendo, dunque, il permesso unico di lavoro o il permesso di soggiorno di almeno un anno (che ai sensi dell'art. 41, d.lgs. n. 286/1998 consentono ai titolari di essere parificati agli italiani nella fruizione di misure di assistenza sociale). Secondo il giudice, si tratterebbe di una prestazione essenziale, diretta al soddisfacimento dei bisogni primari di una persona, e pertanto inquadrabile nell'alveo dei diritti fondamentali. Per questa ragione, qualsiasi discriminazione tra cittadini italiani e stranieri sarebbe in questo ambito illegittima (violazione degli artt. 2 e 3, Cost., nonché dell'art. 14, CEDU e degli artt. 20 e 21, CFDEU, quali parametri interposti ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.). In subordine, pur volendo negare detta natura al RDC, non sussisterebbe una correlazione ragionevole fra tale requisito e le situazioni di bisogno per le quali il RDC è stato previsto (lesione dell'art. 3, co. 1, Cost. per irragionevolezza). La Corte respinge gli argomenti del giudice *a quo* facendo nuovamente leva sull'anima lavoristica del RDC. Con riferimento alla prima questione, la Corte ribadisce che *«il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare [...]. È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019). La conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale” (sentenza n. 137 del 2021). Nemmeno il rilievo costituzionale di tale compito può tuttavia legittimare questa Corte a intervenire “convertendo” verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto del presente giudizio, cui il legislatore ha assegnato, come visto, finalità prevalentemente diverse, e rispetto alla quale [...] il contestato requisito del permesso di lungo periodo non risulta irragionevole»*. Con riferimento alla seconda questione,

relativa alla ragionevolezza del requisito, la Corte rileva che «l'orizzonte temporale della misura non è [...] di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

E' interessante osservare che poche settimane dopo questa pronuncia la Corte costituzionale ribadisce la legittimità del medesimo requisito anche per i percettori del REI, sulla base di argomentazioni simili, pur notando una più marcata finalizzazione lavoristica del RDC rispetto al REI (cfr. C. Cost. 17 febbraio 2022, n. 34).

Bibliografia: L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Giuffrè, Milano, 2019; S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, Torino, 2020; R. CASILLO, F. RAVELLI, A. SARTORI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro. Il tema*, in *RGL*, 2021, 3, I, p. 311 ss.; P. BOZZAO, *Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio*, in CNEL, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020, 2022*; A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, in *VTDL*, 2022, 4, p. 735 ss.; A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza (voce)*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale*, Aggiornamento, n. 9, 2022.

I nuovi strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e lavorativa

- La riforma del RDC da parte del nuovo Governo →
Fase 1 (art. 1, co. 313 ss., legge di Bilancio n. 197/2022) → “nelle more di un’organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva”
a) congelamento del RDC → non più di 7 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2023; il limite dei 7 mesi non si applica ai nuclei con figli minori, disabili o persone con almeno 60 anni di età, che continueranno a fruirne fino alla fine dell’anno;
b) abrogazione del RDC dal 1° gennaio 2024;
c) obbligo di frequenza di corsi di formazione e riqualificazione semestrali, nonché adempimento dell’obbligo scolastico per i giovani tra i 18 e i 29 anni, pena, in entrambi i casi, la decadenza dal *benefit*;

- d) erogazione della componente per la locazione direttamente al locatore, in funzione antiabusiva;
- e) il reddito da lavoro percepito nell'ambito di contratti di lavoro stagionale o intermittente non è computato nel reddito familiare fino a un max di 3.000 euro lordi;
- f) i Comuni devono utilizzare tutti i percettori del RDC nell'ambito di lavori di pubblica utilità, e non soltanto 1/3 della platea;
- g) decadenza dal *benefit* in caso di mancata accettazione della prima offerta di lavoro.

Fase 2 → d.l. n. 48/2023, che introduce due strumenti:

- a) l'Assegno di inclusione (ADI) (artt. 1-11) e
 - b) il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) (art. 12).
- La riforma cerca di affrontare il nodo del sovraccarico funzionale, denunciato da una parte della dottrina con riguardo al RDC. Per conseguenza, distingue tra nuclei familiari non occupabili e nuclei familiari occupabili → i) i primi accolgono figli minori, disabili gravi, persone con 60 anni o più; ii) i secondi comprendono persone normodotate tra i 18 e i 59 anni.

L'Assegno di inclusione

- Per i nuclei familiari non occupabili è previsto l'ADI → è definito «*misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli, attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro*» (art. 1, d.l. n. 48/2023) → decorre dal 1° gennaio 2024 ed è molto simile nell'importo e nella durata al RDC, per taluni aspetti perfino più generoso (per es., la cumulabilità di redditi da lavoro con il *benefit* fino a 3.000 euro, e cumulabilità integrale con l'assegno unico e universale), per altri, invece, più penalizzante (per es., non è più prevista un'integrazione per il mutuo prima casa, e gli adulti 18-59 senza disabilità e senza i carichi di cura previsti non sono computati nella scala di equivalenza, utile all'accesso e alla quantificazione del beneficio economico).
- Requisiti soggettivi → cittadinanza italiana o di un Paese dell'UE; permesso di soggiorno di lungo periodo per i cittadini extra-UE; titolare dello status di protezione internazionale (requisito esplicitato rispetto al RDC); residenza quinquennale in Italia (requisito dimezzato rispetto al RDC), continuativa negli ultimi due anni; probità (assenza di condanne definitive per determinati reati nei 10 anni precedenti, e assenza di misure cautelari personali e misure di prevenzione → rispetto al RDC vi è un inasprimento del requisito di probità, con riferimento al novero dei reati e all'inclusione delle misure di prevenzione); assenza di dimissioni nei 12 mesi precedenti da parte di un componente del nucleo tenuto all'attivazione, salve le dimissioni per giusta causa e la risoluzione consensuale del rapporto ai sensi dell'art. 7, l. n. 604/1966.
- Requisiti oggettivi → ISEE ≤ 9.360 euro; patrimonio immobiliare → casa di abitazione di valore a fini IMU ≤ 150.000 euro, altri immobili di valore ≤ 30.000

euro; patrimonio mobiliare ≤ 6.000 , con eventuali incrementi in relazione alla composizione del nucleo; reddito familiare < 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza (la soglia sale a 7.560 euro annui se tutti i componenti hanno almeno 67 anni, oppure i componenti di età inferiore sono tutti disabili gravi $\rightarrow$ disposizioni di maggior favore rispetto alla disciplina del RDC); limitazione su talune tipologie di beni durevoli (es. imbarcazioni da diporto, auto di grossa cilindrata, aeromobili $\rightarrow$ questi ultimi aggiunti rispetto al RDC).

- Il benefit (art. 3, d.l. n. 48/2023) $\rightarrow$ si articola in due componenti $\rightarrow$ a) una necessaria, a integrazione del reddito, fino alle soglie di accesso; b) una eventuale, quale contributo al canone di locazione fino a max 3.360 euro annui, oppure fino a max 1.800 euro annui per i nuclei composti esclusivamente da persone anziane (≥ 67 anni), o da anziani e disabili $\rightarrow$ rispetto al RDC non compare più l'integrazione per il mutuo. L'importo è variabile in relazione a una scala di equivalenza, che tiene conto del numero e della tipologia dei membri $\rightarrow$ 1 per il primo componente, incrementato di 0,5 per ogni ulteriore membro con disabilità o non autosufficiente, di 0,4 per ogni ulteriore membro con almeno 60 anni di età, di 0,4 per ogni ulteriore membro con carichi di cura, come individuati dall'art. 6, co. 5, d.l. n. 48/2023, di 0,15 per ciascun minore fino a 2, di 0,10 per gli ulteriori minori (max 2,2, 2,3 se vi sono disabili gravi o non autosufficienti). N.B.: nella scala di equivalenza non sono, dunque, conteggiati i soggetti normodotati tra i 18 e i 59 anni, non caregivers e non disabili, ulteriori al primo. La durata di ADI è 18 mesi, con rinnovi di 12, intervallati da 1 mese di sospensione. La prestazione è esente da IRPEF e impignorabile, ed è compatibile con la percezione di NASPI e altri benefit collegati alla disoccupazione involontaria, nonché con indennità per la partecipazione a percorsi di politica attiva e con i redditi da lavoro dipendente ($\rightarrow$ fino a 3.000 euro non concorre alla determinazione del benefit e non deve nemmeno essere dichiarato). I redditi di lavoro autonomo non influiscono per un periodo di 2 mesi successivi alla variazione occupazionale. Non concorre al calcolo del reddito nemmeno l'assegno unico universale, con previsione innovativa rispetto al RDC.
- Obblighi dei percettori $\rightarrow$
 - a) Penetranti obblighi di comunicazione di ogni variazione che incida sui requisiti soggettivi od oggettivi, a pena di sospensione, decadenza o sanzioni penali, a seconda delle ipotesi.
 - b) Obblighi di attivazione (art. 4, d.l. n. 48/2023) $\rightarrow$ i nuclei destinatari dell'ADI sono per definizione "non occupabili" $\rightarrow$ il decreto prevede, tuttavia, che al loro interno possano esserci soggetti tenuti all'attivazione, per i quali è contemplato un percorso ad hoc. Ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 48/2023, il richiedente l'ADI deve iscriversi presso l'apposito costituendo sistema informativo (SIISL) e sottoscrivere un Patto di attivazione digitale, che è condizione per la percezione del benefit e a seguito del quale i dati del nucleo vengono trasmessi agli attori del mercato del lavoro e ai servizi sociali comunali. Questi ultimi, come già nel REI e a differenza del RDC, sono la prima porta d'ingresso nel percorso personalizzato di accompagnamento $\rightarrow$ primo appuntamento entro 120 giorni dalla sottoscrizione

del patto → valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo, finalizzata alla sottoscrizione del Patto per l'inclusione. I componenti del nucleo di età compresa tra i 18 e 29 anni devono in ogni caso adempiere all'obbligo di istruzione, già introdotto dalla legge di bilancio 2023 per l'analoga coorte del RDC. I componenti attivabili sono, quindi, avviati ai CPI per la sottoscrizione del Patto di servizio entro 60 giorni (in realtà, le Regioni possono coinvolgere gli attori accreditati per i servizi al lavoro per la stipulazione del patto e la successiva presa in carico). I componenti attivabili sono così tenuti a partecipare alle misure di politica attiva, compresi i percorsi formativi di GOL. E' previsto che ogni 90 giorni i membri del nucleo si rechino, rispettivamente, presso i servizi sociali o i CPI per aggiornare la propria posizione. I soggetti attivabili sono «*i componenti del nucleo maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura*» (art. 6, co. 4, d.l. n. 48/2023). Sono espressamente esclusi dalle misure di attivazione → i) i disabili; ii) le persone con almeno 60 anni o titolari di pensione diretta; iii) le persone affette da patologie oncologiche; iv) i *caregivers* (→ ovvero coloro che assistono bimbi di età inferiore a tre anni, o tre o più figli, purché minorenni, oppure disabili o soggetti non autosufficienti). I soggetti sub i) e ii) possono, a domanda, aderire a un percorso personalizzato di inclusione sociale o inserimento lavorativo.

- Misure di supporto all'inserimento lavorativo →
 - a) Incentivi per l'assunzione dei beneficiari di ADI da parte di datori di lavoro privati, che abbiano inserito l'offerta di lavoro nel sistema informatico SIISL (art. 10, d.l. n. 48/2023) →
 - i) Assunzione a tempo indeterminato, anche a tempo parziale o con apprendistato → esonero del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori, con esclusione di quelli INAIL, per un periodo massimo di 12 mesi, nel limite di 8.000 euro annui; il medesimo incentivo è riconosciuto per le trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato.
 - ii) Assunzione a tempo determinato o stagionale, anche a tempo parziale → esonero del 50% dei contributi previdenziali a carico dei datori, con esclusione di quelli INAIL, per un periodo massimo di 12 mesi, nel limite di 4.000 euro annui.
 - b) Incentivi per le Agenzie per il lavoro, a condizione che il beneficiario di ADI sia stato assunto a seguito della loro specifica attività di mediazione, sempre tramite la piattaforma SIISL → contributo pari al 30% degli incentivi visti *supra* sub a).
 - c) Incentivi per patronati, enti bilaterali, associazioni rappresentative della disabilità, enti del Terzo settore e imprese sociali, che sono autorizzati all'attività di mediazione, a condizione che il beneficiario di ADI, persona disabile, sia stato assunto a seguito del loro specifico intervento e in conformità con quanto stabilito nel Patto di servizio, che deve prevedere anche un responsabile dell'inserimento lavorativo → contributo pari, a seconda della tipologia contrattuale, al 60% dell'incentivo riservato al datore che assume a termine, e all'80% dell'incentivo riservato al datore che assume a tempo indeterminato.

- d) Incentivi per l'avvio di attività autonoma → beneficio addizionale di 6 mensilità di ADI, con il limite massimo di 500 euro mensili.
- Apparato sanzionatorio (art. 8, d.l. n. 48/2023) → conferma il rigore già presente nella disciplina del RDC, con i medesimi obiettivi →
 - a) reprimere comportamenti abusivi, volti a ottenere o conservare indebitamente il *benefit* → i due nuovi reati introdotti dal d.l. n. 4/2019 sono confermati (uso di dichiarazioni o documenti falsi, od omissione di informazioni dovute, per ottenere il ADI; omissione della comunicazione di variazioni di reddito o patrimoniali, o di informazioni dovute rilevanti ai fini del mantenimento dell'ADI). Le sanzioni penali sono accompagnate da provvedimenti di secondo grado → i) immediata decadenza, con impossibilità di richiedere il *benefit* per 10 anni; ii) revoca e conseguente obbligo di restituzione. Ulteriori ipotesi di decadenza presidiano gli articolati obblighi di comunicazione → avvio di attività subordinata (ma dopo 3 mesi) o autonoma, da parte di uno o più componenti; omessa comunicazione delle variazioni dei requisiti per l'accesso o il mantenimento di ADI; omessa dichiarazione in caso di variazioni nella composizione del nucleo (art. 3, co. 5-10, d.l. n. 48/2023).
 - b) Garantire l'adempimento dei meccanismi di attivazione (art. 8, co. 6, d.l. n. 48/2023) → è prevista la decadenza dell'intero nucleo se anche uno solo dei componenti →
 - i) non si presenta presso i servizi sociali o il CPI
 - ii) non sottoscrive il Patto di inclusione o il Patto di servizio (salvi i casi di esonero)
 - iii) non partecipa alle iniziative di politica attiva o formativa sancite nel Patto di servizio o non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali
 - iv) non accetta, senza giustificato motivo, l'offerta di lavoro (ove si tratti di soggetto attivabile).
 - v) non adempie all'obbligo di istruzione.
- Rispetto al RDC, si ritorna a una sanzione monolitica, la decadenza, abbandonando il principio di gradualità ben presente soprattutto nella prima versione del d.l. n. 4/2019. La condizionalità è inasprita anche con riferimento all'offerta di lavoro, non più definita congrua (art. 9, d.l. n. 4/2019) → deve essere accettato ogni lavoro retribuito conformemente ai minimi dei CCNL stipulati dai sindacati ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015, ovunque sul territorio nazionale se a tempo indeterminato; se a tempo determinato, anche in somministrazione, può essere molto breve (non ne è specificata la durata), e deve essere accettato entro 80 km. dalla residenza. Se part-time, è prevista una soglia minima del 60% del tempo pieno, come nel RDC.

Il Supporto per la formazione e il lavoro

- Per i nuclei familiari occupabili, ovvero privi di uno dei soggetti vulnerabili che consente al nucleo di accedere ad ADI, è previsto il SFL (art. 12, d.l. n. 48/2023) → è definito «*misura di attivazione, mediante la partecipazione a progetti di*

formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive comunque denominate», ed è finalizzato a «favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa» → decorre dal 1° settembre 2023 → è soggetto a un means test più rigoroso (ISEE di 6.000 euro annui invece che 9.360), è di importo molto contenuto (350 euro mensili, corrisposti su base individuale) e di durata limitata (in ogni caso non più di 12 mesi), erogato solo in caso di effettiva partecipazione a misure di formazione e di attivazione (anche lavori di pubblica utilità), e per la durata delle stesse.

- Sono previste due categorie di beneficiari →
 - a) i soggetti appartenenti ai nuclei appena menzionati, di età compresa tra i 18 e i 59 anni;
 - b) i componenti dei nuclei familiari non occupabili, che percepiscono l'ADI, non computati nella scala di equivalenza e non soggetti agli obblighi di attivazione → e, quindi, normodotati, di età compresa tra i 18 e i 59 anni, senza figli minori.
- Requisiti soggetti e oggettivi → sono i medesimi dell'ADI, con esclusione dell'ISEE, che, come visto, è sensibilmente più basso (a eccezione dei soggetti *sub b*). E', inoltre, previsto che l'interessato dimostri con adeguata documentazione, in sede di stipulazione del Patto di servizio (v. *infra*), di essersi rivolto (deve ritenersi con esito infruttuoso) ad almeno tre Agenzie per il lavoro.
- Il benefit → 350 euro mensili, corrisposti esclusivamente durante la fruizione delle misure di attivazione e per un periodo massimo, anche cumulativo, di 12 mesi. Anche qui per il resto si applicano le disposizioni dell'ADI (compresa la compatibilità con redditi da lavoro dipendente fino a 3.000 euro).
- Obblighi dei percettori →
 - a) Obblighi di comunicazione → sono richiamati quelli dell'ADI.
 - b) Obblighi di attivazione → a differenza dei percettori di ADI, la richiesta del *benefit*, che avviene con le medesime forme telematiche, deve contenere la dichiarazione di immediata disponibilità (DID); del pari, è tenuto a iscriversi alla piattaforma informatica SIISL, attraverso la quale inizierà il percorso di attivazione con l'invio automatico ai servizi per il lavoro (CPI o soggetti accreditati). Presso questi ultimi, viene stipulato il Patto di servizio, che, tra le diverse misure, può prevedere l'adesione ai servizi per il lavoro e formativi di GOL → il richiedente è, quindi, tenuto ad aderire a tutte le misure di attivazione e formazione, compresa l'offerta di lavoro (i cui requisiti sono i medesimi già visti per gli occupabili di ADI). Ogni 90 giorni l'interessato è tenuto, come i percettori di ADI, a confermare la propria disponibilità ai servizi per il lavoro: onere che, a differenza dei percettori di ADI, può essere assolto anche in via telematica. E' richiamato, come per i percettori di ADI, l'obbligo di istruzione per i beneficiari tra i 18 e i 29 anni, privi del relativo titolo.
- Misure di supporto all'inserimento lavorativo → sono richiamati integralmente gli incentivi ai datori di lavoro privati e alle agenzie, di cui all'art. 10, d.l. n. 48/2023.
- Apparato sanzionatorio è richiamato integralmente l'art. 8, d.l. n. 48/2023 con riferimenti sia ai profili di responsabilità penale, sia alle conseguenze degli

inadempimenti agli obblighi di comunicazione e attivazione con riferimento al *benefit* (decadenza).

Bibliografia: per una chiara e sintetica trattazione dei nuovi istituti v. P. GREMIGNI, *Assegno di inclusione e supporto formativo per i nuclei familiari bisognosi*, in *Guida al lavoro*, 2023, n. 21, 47 ss.; per un sistematico confronto con il vecchio RDC v. M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023 (specialmente la tabella). Per un'analisi dettagliata di ADI e SFL v. i contributi di F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione?*, p. 109 ss., S. CAFFIO, *L'introduzione dell'assegno di inclusione*, p. 117 ss., F. NARDELLI, *L'avvio del supporto per la formazione e il lavoro*, p. 142, G. PICCO, P. RAUSEI, *Il rafforzamento dell'attività ispettiva*, p. 228, G. PICCO, *Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo*, p. 237 ss., tutti in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023*, n. 48, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-book Series n. 99/2023.

Una valutazione critica dei nuovi strumenti

- **Criticità** →
 - a) **Abbandono dell'universalismo selettivo** e ritorno alla situazione esistente nel 2018, già oggetto di critiche sia da parte della dottrina italiana, sia da parte delle Istituzioni europee. Nel frattempo, è stata varata anche una raccomandazione del Consiglio dell'UE (30 gennaio 2023, 2003/C 41/01), che invita gli Stati membri, in attuazione dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e del principio 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali, a «garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, combinando un adeguato sostegno al reddito mediante prestazioni di reddito minimo e altre prestazioni di accompagnamento monetarie e in natura, e fornendo un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali» (punto 3 della raccomandazione).
Riferimenti: C. GORI, *Riforma del Rdc: chi è protetto e chi no*, in *lavoce.info*, 3 maggio 2023; D. PACIFICO, *Un supporto per la formazione non è un sostegno contro la povertà*, in *lavoce.info*, 23 maggio 2023; F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione?*, cit., p. 112; sull'universalismo selettivo *in subiecta materia* e sulla fatica con cui il nostro ordinamento l'ha conseguito, anche per la vischiosità dei riferimenti costituzionali, v. R. PESSI, *Il Diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, Bari, 2019, spec. 473-503.
 - b) **Distinzione tra *deserving* e *undeserving poor*** → la distinzione, già criticabile sotto il profilo morale, è anche effettuata con criteri discutibili e sostanzialmente irragionevoli, poiché non tengono conto dell'occupabilità effettiva degli appartenenti ai diversi nuclei familiari, invece propugnata anche dalle Istituzioni europee tramite la Strategia europea dell'occupazione (nozione di *employability*). L'occupabilità, infatti, è il risultato di fattori

complessi, che non si riducono al fatto di coabitare con determinati soggetti fragili, ma tiene conto di aspetti cruciali come l'*education* e le *skills*. Sotto questo aspetto, paiono emergere anche profili di illegittimità costituzionale per irragionevolezza (art. 3, co. 1, Cost.).

Riferimenti: M. AMBROSINI, A. GUARISO, *Pregiudizi e incongruenze del decreto lavoro*, in lavoce.info, 1° giugno 2023; A. CHIOZZA, B. TORCHIA, G. BARONIO, L. MATTEI, *La vicinanza al mercato del lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; G. GALLO, M. APREA, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; C. GORI, *Riforma del Rdc: chi è protetto e chi no*, in lavoce.info, 3 maggio 2023; E. GRANAGLIA, *Lavoro e sostegno al reddito dei poveri, alcune tensioni trascurate*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; E. GRANAGLIA, *Reddito minimo e condizionalità al lavoro*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; E. MORLICCHIO, *Una controriforma crudele e punitiva del reddito di cittadinanza*, intervista al Manifesto, 3 maggio 2023; F. NARDELLI, *L'avvio del supporto per la formazione e il lavoro*, cit., p. 143; C. SARACENO, *L'abolizione del reddito lascia i poveri indifesi*, intervista a La Stampa, 3 maggio 2023.

- c) Aumento della povertà e delle diseguaglianze → a causa della sensibile riduzione della platea dei percettori di ADI rispetto a quella dei beneficiari del RDC, e a causa dall'importo ridotto, dell'aleatorietà e della limitazione temporale di SFL.

Riferimenti: G. GALLO, M. APREA, M. RAITANO, *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; F. NARDELLI, *L'avvio del supporto per la formazione e il lavoro*, cit., pp. 145-146; F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione?*, cit., p. 113.

- d) Per i nuclei occupabili, tecnicamente, non è nemmeno più previsto un reddito minimo garantito. → i percettori di SFL ricevono l'indennità, peraltro, come si è visto, di importo assai modesto e a fronte di un ISEE più basso, solo dopo aver contattato infruttuosamente almeno tre agenzie per il lavoro ed esclusivamente in caso di partecipazione a un programma di formazione/politica attiva offerto dal CPI. In tal modo, il rischio dell'inefficienza dei SPI grava integralmente su di loro, rendendo l'erogazione del SFL sostanzialmente dipendente dalla volontà e dalle possibilità della PA. Ciò appare tanto più paradossale, perché la criticità principale del RDC, da tutti segnalata, era stata proprio la sua incapacità di attivare i beneficiari (peraltro, secondo dati statistici, per oltre il 70% assai lontani dal mercato del lavoro). Insomma, il SFL finisce per scaricare sulla fascia di popolazione più povera e a rischio di esclusione sociale l'atavica arretratezza dei SPI.
- Riferimenti: A. CHIOZZA, B. TORCHIA, G. BARONIO, L. MATTEI, *La vicinanza al mercato del lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; E. GRANAGLIA, *Lavoro e sostegno al reddito*

dei poveri, alcune tensioni trascurate, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; F. SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione?*, cit., p. 113.

e) Scarso coordinamento con GOL → la partecipazione ai percorsi di GOL delle persone attivabili dei nuclei percettori di ADI e dei soggetti percettori di SFL è soltanto eventuale, benché il percorso 4 di GOL sia dedicato proprio alle fasce più fragili della popolazione (artt. 6, co. 3, e rispettivamente, 12, co. 5, d.l. n. 48/2023). Si tratta di una vera e propria incoerenza, perché GOL è stato concepito nell'ambito del PNRR come programma bandiera fino al 2025 per l'inserimento lavorativo di inoccupati e disoccupati, con *focus* particolare sulle fasce di popolazione più fragili (target del 75%), e sono state investite ingentissime risorse, anche provenienti dalle risorse del *Next Generation EU*.
Riferimenti: L. VALENTE, *Politiche attive: Anpal ai titoli di coda*, in *lavoce.info*, 10 maggio 2023.

f) Nebulose prospettive di attivazione e inserimento lavorativo dei beneficiari → si punta molto sui sistemi informatici (viene prevista la creazione dell'ennesima banca dati dedicata - SIISL) e sul coinvolgimento dei privati autorizzati e accreditati → si replicano errori del passato →

i) molte banche dati istituite in passato non sono ancora pienamente operative (Gragnoli), e inoltre non si tiene in adeguato conto il *digital divide* che affligge tipicamente proprio le fasce più deboli della popolazione, ovvero i potenziali fruitori di ADI e SFL; questo problema è solo parzialmente risolto dalla possibilità di chiedere l'accesso alle due misure tramite i patronati (come già possibile per RDC).

ii) la via del coinvolgimento delle agenzie per il lavoro è già stata battuta sin dalla legge Biagi (art. 13, d.lgs. n. 276/2003), ma con scarso successo.

Meglio le prospettate sinergie con il Terzo settore e con le imprese sociali, che sono già oggi molto attivi nel supporto alle fasce più fragili della popolazione lavorativa.

Riferimenti: F. NARDELLI, *L'avvio del supporto per la formazione e il lavoro*, cit., p. 144.

g) Ulteriori profili di discriminatorietà/irrazionalità → esclusione dal SFL degli stranieri con permesso unico di lavoro ai sensi dell'art. 12, co. 1, lett. c), d) e h), direttiva 2011/98/UE → violazione del diritto europeo, perché si tratta di un'indennità di partecipazione a misure di politica attiva, con riferimento alle quali i titolari di permesso unico di lavoro godono della parità di trattamento con i cittadini italiani, e non di un *benefit* di sicurezza sociale, ove sono possibili distinzioni. Peraltro, è anche irrazionale richiedere il permesso di soggiorno di lungo periodo e la residenza ultraquinquennale per una prestazione prevista a fronte di corsi di formazione di pochi mesi → lesione art. 3, co. 1, Cost.

Specialmente con riferimento all'ADI, che è definito *in primis* misura di contrasto alla povertà, si potrebbero riproporre le criticità segnalate dalla dottrina in riferimento al requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo,

richiesto per accedere al RDC. Tuttavia, va ricordato che la Corte costituzionale ha già respinto le censure di legittimità costituzionale sia con riguardo al RDC, sia con riferimento al REI, soprattutto quest'ultimo di impostazione piuttosto affine all'ADI (prevale l'aspetto di contrasto alla povertà su quello di inserimento lavorativo, pur sussistente) (C. Cost. nn. 19 e 34 del 2022, sulle quali v. *retro*).

Riferimenti: in generale esamina con grande attenzione tutti i profili di illegittimità europea e costituzionale, specialmente in riferimento alla lesione dei principi di ragionevolezza e dei divieti di discriminazione, A. GUARISO, *Prime note sulle nuove discriminazioni nella "riforma" del reddito di cittadinanza*, Italian Equality Network, maggio 2023.

- h) Macchinosità e irrazionalità della scala di equivalenza di ADI (art. 2, co. 4, d.l. n. 48/2023) → gli osservatori segnalano che è ancora più cervellotica di quella del RDC e ancora più lontana dal registrare fedelmente i costi aggiuntivi legati all'aumento del numero dei componenti → a tacer d'altro, gli adulti tra i 18 e i 59 anni non sono computati in nessuno modo, salvo che siano disabili o abbiano responsabilità di cura. Altra parte della dottrina, invece, registra con favore il *focus* della scala di equivalenza sui componenti portatori di fragilità (Caffio).

Riferimenti: S. CAFFIO, *L'introduzione dell'assegno di inclusione*, cit., pp. 128-129; M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023; G. PROTO, *L'assegno di inclusione non può fare a meno di una vera scala*, in *Menabò etica ed economia*, n. 195/2023.

- i) Inasprimento di requisiti e preclusioni → si assiste così a un aggravamento delle incoerenze. i) Notevole ampliamento dei reati preclusivi, specialmente in ragione dell'indicazione di tutti i delitti non colposi, puniti con una pena non inferiore a un anno di reclusione (anche in seguito a patteggiamento) → vengono, così, parificati nell'esclusione da ADI e SFL persone che si sono macchiate di reati di ben diversa entità. Inoltre, accanto alla misura cautelare personale è stata aggiunta anche la misura di prevenzione quale elemento preclusivo all'accesso ad ADI e SFL. ii) Permane l'approccio punitivo dell'intero nucleo, già censurato dai commentatori del RDC, in forza del quale i comportamenti stigmatizzati dal legislatore di uno dei membri (dalle dimissioni senza giusta causa alla violazione degli obblighi di comunicazione, alla violazione delle regole di condizionalità) si ripercuotono su tutti gli altri, anche se totalmente incolpevoli. Quanto detto non vale per SFL, in quanto è un *benefit* erogato a titolo personale.

Riferimenti: S. CAFFIO, *L'introduzione dell'assegno di inclusione*, cit., pp. 121-122 e 124.

- j) Nel *design* delle due misure continua a non rilevare in alcun modo il costo della vita, molto diverso nelle varie zone del Paese → come già RDC, anche ADI e SFL allevieranno la povertà prevalentemente nelle Regioni meridionali.

Continua a non essere previsto alcun meccanismo di indicizzazione → ciò è ancora più grave oggi in un contesto di elevata inflazione.

Riferimenti: M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023.

- Limitati miglioramenti dei nuovi strumenti rispetto a RDC:
 - a) riduzione del requisito di residenza da 10 a 5 anni;
 - b) inserimento espresso degli individui con protezione internazionale (peraltro, già ricavabile in via interpretativa dalla disciplina del RDC);
 - c) franchigia di 3000 euro in caso di reddito aggiuntivo → nel regime del RDC la persona poteva perdere fino all'80% del *benefit* in caso di attività lavorativa → con questa modifica, si incentiva il lavoro anche marginale, purché formalizzato. Riferimenti: M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023;
 - d) non computo dell'assegno unico e universale ai fini del reddito → favorisce le famiglie a basso reddito.
- Attenzione → come già anticipato, la maggior parte delle proposte del Comitato scientifico presieduto da Chiara Saraceno non sono state quasi per nulla prese in rilievo nel disegno dei nuovi strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione lavorativa.
Riferimenti: C. SARACENO, *L'abolizione del reddito lascia i poveri indifesi*, intervista a La Stampa, 3 maggio 2023; Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, ottobre 2021.
- Conclusione → i nuovi strumenti non aboliscono, come sostenuto da una parte dei primi commentatori, qualsiasi intervento di contrasto alla povertà, bensì ne riscrivono la disciplina in modo sensibilmente diverso, generando un forte impatto negativo sulle persone che pretenderebbe di emancipare dal bisogno. Nel complesso, sono estremamente elevati i rischi di non includere nuclei in condizioni di indigenza e di generare iniquità orizzontali, ovvero trattamenti irragionevolmente differenziati in situazioni simili di disagio e di esclusione sociale.
Riferimenti: M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*, in *Menabò etica ed economia*, n. 193/2023.