

LUISS



Dipartimento
di Giurisprudenza

Cattedra di diritto del lavoro

**Il Reddito di Cittadinanza dall'utopia
universalistica ai primi passi legislativi
nell'ordinamento giuridico italiano: la legge
n.26 del 28 marzo 2019**

Prof. Michel Martone

RELATORE

Prof. Raffaele Fabozzi

CORRELATORE

Alessandro Cicala

CANDIDATO

MATRICOLA: 138923

Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione

Capitolo 1

L'Evoluzione storica delle teorie sul reddito di cittadinanza

Premessa

- 1.1. Gli albori dell'idea
- 1.2. Thomas Paine e la teorizzazione del reddito di cittadinanza
- 1.3. Il '900
- 1.4. Il dibattito nell'Europa contemporanea
- 1.5. Le giustificazioni etiche del reddito di cittadinanza

Capitolo 2

Dall'”utopia” del reddito di cittadinanza alle politiche europee sul reddito minimo

- 2.1. Il reddito di cittadinanza alla prova della realtà: il caso Alaska
- 2.2. Le sperimentazioni in Europa
- 2.3. Reddito minimo garantito e ordinamento comunitario
- 2.4. La lotta alla povertà in Europa e le ipotesi di Direttiva
- 2.5. Il rapporto al Parlamento Europeo della rete EMIN
- 2.6. La legislazione francese
- 2.7. La legislazione tedesca

Capitolo 3

L'evoluzione dell'ordinamento italiano ed i precedenti del reddito di cittadinanza

- 3.1. Il sistema previdenziale ed assistenziale tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000
- 3.2. La riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dalla legge Fornero: ASPI e mini ASPI
- 3.3. La tutela del reddito e la ricollocazione dei disoccupati nel c.d. *jobs act*
- 3.4. Il sostegno per l'inclusione attiva (Legge 28 Dicembre 2015 n. 208) e il reddito di inclusione (Decreto Legislativo n. 147 del 2017)

Capitolo 4

Il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge n. 26 del 28 marzo 2019, recante: “*disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”.

- 4.1. La legge delega: presupposti e dibattito sulla riforma
- 4.2. Uno sguardo d'insieme sul testo
- 4.3. Condizionalità delle misure e requisiti per la concessione
- 4.4. I benefici economici
- 4.5. Patto per il lavoro e patto per l'inclusione sociale
- 4.6. Il ruolo dei centri per l'impiego: tra limiti strutturali e scarsità

di risorse

4.7 I controlli ed il sistema sanzionatorio

Capitolo 5

Il primo anno del reddito di cittadinanza tra luci e ombre

5.1. Qualche dato

5.2. lotta alla povertà e inserimento al lavoro: un binomio
possibile?

5.3. Aspetti critici e punti di attenzione per una possibile riforma

Considerazioni conclusive

Il reddito di cittadinanza dall'utopia universalistica ai primi passi della L. 28 marzo 2019, n. 26

Introduzione

L'analisi di alcuni fenomeni economici e sociali, che in maniera sempre più limpida si palesano anche all'osservatore meno attento, mettono in luce un quadro preoccupante e dai contorni non sempre chiari in quanto sono originati da problematiche nuove la cui difficile decodificazione dipende, per lo più, dalla decisa accelerazione dei processi di trasformazione sociale che sono indotti dall'innovazione tecnologica e dai suoi ritmi così incalzanti da risultare inediti nella storia dell'umanità.

Crisi economica e occupazionale, incremento del gap sociale tra ricchi e poveri, incerte derive del processo di robotizzazione e della *digital* e *shared* economy sono tutti fattori che suggeriscono la necessità di un intervento radicale ed autenticamente rivoluzionario capace di portare i diritti del cittadino al passo con l'elevata innovazione tecnologica. Queste sono, in sintesi, le ragioni che hanno riportato al centro del dibattito politico del mondo occidentale un'idea risalente - formulata già da Thomas Paine all'indomani della rivoluzione francese¹ – che vede nel cd. “reddito di cittadinanza” la misura con la quale assicurare l'accesso di tutti i cittadini alla soddisfazione di bisogni primari e/o di base.

¹ Per una complessiva analisi del fenomeno e del pensiero di Paine v. Michel Martone: Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia, Riv.it. dir.lav., 3, 2017, pag. 409 e ss.

Questa dottrina, mai veramente abbandonata nel corso di oltre due secoli, la si ritrova nelle analisi di filosofi, economisti e giuristi delle più varie estrazioni culturali ed ideologiche, con sfumature ed analisi, da angoli visuali disparati, che, però, risultano accomunati dalla convergenza verso l'obiettivo di individuare una soglia minima di diritti sociali, contrastando così i meccanismi di esclusione che la povertà genera.

In sostanza, il reddito di cittadinanza viene ipotizzato come misura di intervento economico a carattere universale, incondizionata, liquida e generalizzata, che, attraverso l'erogazione a tutti i cittadini di un importo minimo, consentirebbe l'attenuazione dei contrasti tra padroni e lavoratori, stempererebbe quelli tra comunismo e capitalismo e, assottigliando le diseguaglianze, permetterebbe che lo sviluppo della società porti ad una riduzione della avvilita schiavitù del bisogno.

Partendo da questa soluzione – che, per la verità, risulta di norma bollata come utopistica – nel panorama soprattutto più recente, si sono implementate forme diverse di sostegno e perequazione sociale che prendono il nome di “reddito minimo” e che si differenziano dall'idea del reddito di cittadinanza per il loro essere non universali e, soprattutto, “condizionate”, aspirando a riequilibrare differenze, ma in un'ottica di sostegno temporaneo e progressivo che pervenga alla inclusione attraverso il lavoro.

In questo percorso, che assume nella varie realtà europee modalità e forme estremamente variegata, l'Italia si trova ad inseguire affannosamente, scontando un ritardo per lo più dovuto ad un

sistema di welfare frammentato e prodotto da interventi tampone privi di una visione politica unitaria e prospettica. Anche se di recente il nostro Paese ha visto un interessante riaccendersi del dibattito sul reddito di cittadinanza che è poi sfociato in alcuni interventi normativi, dai titoli d'effetto, ma che rappresentano timide incursioni in un campo che richiederebbe ben altro approccio, ma che, comunque, hanno avuto il merito di riaccendere la riflessione e la discussione sul tema.

In questo lavoro mi propongo, quindi, di analizzare la principale dottrina sul reddito di cittadinanza identificando le problematiche di tipo etico e applicativo che la tipologia pone e verificando, alla luce dell'identificazione del nuovo corso della società digitale e dell'avvento del concetto di disoccupazione tecnologica, l'attualità e sostenibilità di una tale ipotesi, tenendo conto dell'unica applicazione effettiva che ad oggi si registra, ovvero il caso dell'Alaska e del *Permanent Found Dividend*.²

Successivamente ci si occuperà del reddito minimo delineandone le differenze con il reddito di cittadinanza e analizzando le indicazioni e gli interventi che sulla questione sono stati effettuati dagli organismi comunitari, indirizzando così la politica di molti stati europei che hanno introdotto misure, che con le più varie nomenclature, perseguono l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini la liberazione dal bisogno e uno zoccolo duro di dignità.

Alla luce di questa prima parte verrà poi analizzato il caso italiano, ripercorrendo il dibattito politico degli ultimi anni e la sua concretizzazione negli interventi normativi che hanno portato

² S. Goldsmith: *The Alaska permanent found dividend: a case study in implementation basic income guarantee*, Luglio 2010, Brasile, Relazione al tredicesimo Basic Income Hearth Network Congress.

all'introduzione, da ultimo, del REI cui si è contrapposto – almeno politicamente atteso che molti commentatori vedono le due misure simili e comunque in linea di continuità - con la legge del 2019, il reddito di cittadinanza. In particolare, lo studio si soffermerà sull'attuale assetto fornendo un'analisi dei primi dati che cominciano ad essere raccolti sull'utilizzo dell'istituto e le sue criticità nonché dei decreti applicativi che consentono di verificare le modalità con le quali la misura sta muovendo i suoi primi passi, nell'ottica di coglierne gli aspetti più significativi per valutarne l'idoneità a centrare l'obiettivo di contrasto alla povertà e attivazione di meccanismi anti esclusione che la legge si è posta. Nella parte finale si cercherà di operare un bilancio tra le varie soluzioni che, senza, naturalmente, alcuna pretesa di esaustività ed originalità, possa costituire una base di riflessione per individuare le modalità con cui, in concreto, si potrà immaginare, nel prossimo futuro, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Una guerra questa che lo Stato e gli organismi sovranazionali hanno la responsabilità di combattere nel modo più attento e coerente possibile, facendo ricorso ad interventi strutturali e tali da realizzare, auspicabilmente, un profondo ripensamento dei sistemi di welfare legati al capitalismo di prima generazione o fordista, pervenendo ad un sistema che tenga conto della diminuzione della quantità di lavoro grazie all'avvento del digitale, cui non corrisponde una diminuzione del benessere complessivo e della ricchezza e che, quindi, ha un problema non tanto di reperimento di beni e risorse, ma di distribuzione delle stesse .

Capitolo 1

L'evoluzione storica delle teorie sul reddito di Cittadinanza

Premessa

Nei Paesi occidentali l'aspirazione alla giustizia sociale ed all'equa distribuzione delle risorse per poter assicurare a tutti i cittadini un'esistenza libera e dignitosa, cui fanno riferimento la maggior parte delle Carte Costituzionali, si è, per lo più, basata sulla costruzione di programmi sociali da parte dello Stato (sistema assistenziale) e, in modo largamente prevalente sul consentire, favorire supportare ed incentivare l'accesso al lavoro dipendente. In sostanza, lo strumento attraverso il quale si è perseguito e si persegue l'obiettivo delle pari opportunità per tutti i cittadini è, a livello generale, il salario che, da una parte assicura (o dovrebbe assicurare) i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa e, dall'altra, garantisce, attraverso il sistema fiscale e contributivo, la raccolta di quelle risorse che sono necessarie per consentire allo Stato di finanziare il welfare e l'assistenza ai soggetti svantaggiati per i quali l'accesso al lavoro è precluso o limitato.

Questo meccanismo che, pur con mille imperfezioni e passaggi di profonda crisi, ha funzionato nel corso della seconda parte del novecento, ha iniziato a mostrare i segni del tempo per effetto di

un mercato del lavoro sempre più “precario”, nel quale il modello tipico del lavoro subordinato a tempo indeterminato e tendenzialmente per tutta la vita è andato rarefacendosi e ha lasciato il posto a forme di occupazione instabili e atipiche, tanto che nel report dell’ILO del 2018 si afferma esplicitamente che “*il lavoro sparisce e contemporaneamente si trasforma*”.

E’, quindi, sempre più evidente che il mondo occidentale si ritrova in una crisi strutturale che può essere descritta come caratterizzata da: alta disoccupazione, sviluppo di forme di lavoro precario e trasformazioni del mercato dovute all’innovazione tecnologica che tende a ridelineare le vecchie categorie di tempo e luogo di lavoro, spostando il focus sui risultati della prestazione e dilatando, così, il divario tra occupazione di qualità, ben retribuita e legata al conseguimento di obiettivi e risultati, e occupazione “povera” e precaria in cui la retribuzione si palesa insufficiente a garantire la libertà dal bisogno.

Anche le politiche di *workfare*, che pongono il lavoro come il requisito di accesso al trattamento previdenziale dello Stato, non riescono più a contrastare l’esclusione sociale. L’innalzamento del livello medio di istruzione scolastica e di formazione professionale che è avvenuto nel XX secolo sembra non bastare più per assicurare un’occupazione ai lavoratori e, per la prima volta nella storia, i laureati che entrano nel mondo del lavoro sono costretti a ricoprire ruoli al di sotto delle proprie qualifiche pur di lavorare³. Il nostro modello produttivo basato su una crescita illimitata e sull’aspirazione ad una occupazione per tutti si scontra con la crisi economica globale dell’ultimo decennio che

³ Guy STANDING in *TLI Signature Lecture: The Corruption of Capitalism*, 2016,

ha comportato l'aumento delle diseguaglianze ed una progressiva erosione del lavoro umano sostituito dai *robot*⁴. Lo sviluppo economico asfittico degli ultimi anni e la “ripresina” osservata dagli economisti nei paesi sviluppati fa pensare nelle visioni più ottimistiche ad un recupero produttivo e di crescita senza, però, un corrispondente risvolto occupazionale, una *jobless recovery*, che manterrà i livelli di disoccupazione alti per lungo tempo⁵.

Queste premesse inducono a domandarsi quale potrà essere il futuro del nostro modello di sviluppo economico che, come si è detto, sino ad oggi si è fondato sull'incremento della produzione e la crescita costante.

Già Keynes, con l'acuta capacità di vedere il futuro che gli è stata universalmente riconosciuta, nel 1930 in un saggio dal titolo *Economic possibilities for our grandchildren*⁶, ipotizza che, nel giro di cent'anni, la società raggiungerà un livello di sviluppo tale che il lavoro non sarà più la risorsa principale per il conseguimento del benessere e le persone, libere dalla lotta per la sussistenza, potranno decidere come impiegare il proprio tempo per vivere bene. Basterà lavorare tre ore al giorno per far funzionare la società e soddisfare i bisogni dell'uomo. Avere tempo libero sarà possibile quando tutti avranno una settimana lavorativa di quindici ore e riconosceranno che accumulare denaro per il piacere di possederlo è diverso che possedere il denaro per soddisfare le proprie necessità. Questo provocherà un cambiamento nel codice morale e tutte quelle pratiche inutili e

⁴ Michel Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in Riv.it.dir. lav., 2017, I, 412

⁵ Riccardo SORRENTINO, *La ripresa debole non farà calare la disoccupazione*, Il sole 24 ore, 21 gennaio 2014

⁶ John Maynard KEYNES, *Economic Possibilities for our Grandchildren*, in John Maynard KEYNES, *Essays in Persuasion*, New York, W.W.Norton & Co., 1963, pp. 358-373

ingiuste, svolte solo per arricchirsi, cesseranno di esistere. Secondo Keynes il cambiamento si realizzerà gradualmente e dipenderà dalla capacità di gestire quattro fattori: *“il controllo demografico, la capacità di evitare guerre e dissenso civile, di indirizzare la scienza verso lo studio degli ambiti che la riguardano e di fissare il grado di accumulazione nel margine tra la nostra produzione e il nostro consumo”*⁷.

Se, quindi, il mondo occidentale si sta progressivamente e velocemente avvicinando al punto che Keynes aveva immaginato, in cui il lavoro umano, inteso come fatica ed applicazione per un tempo costante e prolungato, ha perso di importanza per la produzione di beni, questo significa che, pur lavorando meno in termini quantitativi, l'uomo ha a disposizione un'abbondanza di beni di consumo superiore al fabbisogno. Questa situazione, che è oggettivamente positiva ed astrattamente dovrebbe garantire un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita, non ha però in sé la capacità di annullare e superare la povertà che, al contrario, tende a dilatarsi e a investire un numero crescente di individui, tanto che è nozione di comune esperienza che si ritrova in tutte le analisi sul punto che il numero di persone che si pone al di sotto della cd. soglia di povertà cresce costantemente e con allarmante progressività.

Questa considerazione induce, quindi, a ricercare inedite formule attraverso le quali trovare una nuova garanzia di sostegno ai bisogni di base di tutti i cittadini che non sia legata esclusivamente alla partecipazione al mondo del lavoro. E'

⁷ John Maynard KEYNES, *Economic Possibilities for our Grandchildren*, op. cit., mia traduzione

proprio per rispondere a queste esigenze che stanno nascendo o – come vedremo – vengono rivisitate teorie e ipotesi di legislazione che provino a sganciare, sia pure solo in parte, il reddito dal lavoro. Il reddito di cittadinanza e il reddito minimo si collocano appunto in quest’area della riflessione filosofica economica e giuridica e, da ultimo, anche della sperimentazione in concreto. La creazione di una società liberata dal lavoro come la immaginava Keynes cent’anni fa comincia ad apparire come una strada percorribile. In questa prospettiva, il reddito di cittadinanza è un’idea che vanta una lunga storia alle spalle e un nutrito seguito di intellettuali ed ha il pregio – in netta contraddizione con la marcata connotazione politica che nel nostro paese è stata data, sembra di poter dire con una buona dose di miopia, alla proposta – di distinguersi per il suo carattere marcatamente trasversale e ideologicamente neutro attraverso cui si ritiene di poter superare antiche ed ideologiche contrapposizioni.⁸

⁸ “*Ein Grundeinkommen ist ein Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt.*“ Definizione di reddito di base del Basic Income Network
<https://www.grundeinkommen.de/die-idee>.

1.1 Gli albori dell'idea

Come si è visto nella premessa, l'idea del reddito di cittadinanza è estremamente risalente nel tempo e sostanzialmente presente, sotto traccia, nel dibattito filosofico di economisti e giuristi. Dibattito che tende a riacutizzarsi e ad emergere con maggiore vigore nelle fasi di marcata trasformazione del lavoro e delle dinamiche sociali, ad es. a cavallo della prima rivoluzione industriale o delle riforme agrarie seguite alla rivoluzione francese.

Nei paragrafi seguenti si cercherà di riassumere una storia del reddito di cittadinanza, nelle sue varie sfumature ed accezioni, facendo riferimento all'opera dei principali autori che ne hanno fatto oggetto della loro analisi.

Fino al 1500 l'assistenza ai poveri in Europa era affidata alla benevolenza dei privati cittadini, che, con le loro opere di carità, cercavano di far fronte ai bisogni dei più poveri e al lavoro dei religiosi che, potendo contare su organizzazioni strutturate ed adeguatamente finanziate forniva assistenza ai bisognosi. In questo contesto, si pone la prima testimonianza scritta di una proposta di reddito di cittadinanza, universale e incondizionato ad iniziativa di Thomas More che nella sua opera più nota "*Utopia*", si riferisce a tale forma di reddito come strumento per contenere la povertà e le sue ricadute in termini di criminalità: *Sarebbe molto più utile fornire ad ognuno dei mezzi di sussistenza, così che nessuno si trovi nella terribile necessità di diventare prima*

un ladro e poi un cadavere”⁹.

Una connotazione più dettagliata e pragmatica di reddito di cittadinanza si ritrova poi, sempre nel corso del ‘500, in alcuni scritti di Juan Luis Vives. Questo umanista e filosofo di Valencia pubblicò un trattato indirizzato al sindaco di Bruges (Belgio), in cui proponeva politiche sociali per contrastare la povertà urbana. Vives suggerisce che la municipalità si occupi della sussistenza dei cittadini attraverso un’assistenza pubblica, basata sul principio di carità che si pone alla base della morale cattolica della società. Quest’assistenza dovrebbe essere finanziata, da donazioni libere che i cittadini fanno in nome dei valori in cui credono. In cambio dell’aiuto ricevuto, i poveri devono dare la propria disponibilità a lavorare per il bene della collettività evitando il peccato dell’ozio¹⁰.

Queste idee influenzano alcune iniziative prese, ad esempio in Inghilterra, dove, durante il Regno di Elisabetta I, vengono emanate le *Poor Laws*, con le quali si stabilisce che le municipalità devono fornire assistenza ai più bisognosi in cambio dell’obbligo di accettare qualunque lavoro a qualunque salario. Si tratta naturalmente di interventi minimi e sostanzialmente insufficienti, così che, tra il 1795 e il 1834, per cercare di porre rimedio alla grave carestia che aveva portato la popolazione a picchi di esasperazione preoccupanti viene introdotta la *Speenhamland Law* o “*allowance system*”. Questo sistema ricorda i dispositivi moderni di reddito minimo in quanto fornisce un sostegno al reddito al capofamiglia in situazione di difficoltà,

⁹ Tommaso MORO, *Utopia*, Roma- Bari, Editori Laterza, 1981

¹⁰ Juan Luis VIVES, *L’aiuto ai poveri. De subventione pauperum*, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2008

anche nel caso in cui abbia già un'occupazione e introduce l'assistenza ai disoccupati e agli anziani.

La validità della *Speenhamland Law* è stata spesso contestata per l'aumento della spesa pubblica e comunque criticata da economisti e osservatori politici, tra cui figurano il demografo Malthus e l'economista Ricardo, concordi sul fatto che questo sistema disincentiva l'attività produttiva facendo aumentare la povertà¹¹. Secondo alcuni la *Speenhamland Law* bloccava lo sviluppo del mercato del lavoro e determinava un appiattimento dei salari verso il basso, visto che i lavoratori ricevevano dalle casse pubbliche un'integrazione al reddito ogni qual volta lo stipendio si poneva al di sotto del livello di sussistenza¹². I lavoratori non dovevano preoccuparsi di guadagnare abbastanza e, soprattutto, i datori di lavoro potevano permettersi di offrire delle occupazioni con salari risibili, per cui questo meccanismo, in concreto, ostacolava l'emergente economia di mercato e lo spirito del capitalismo.

Nonostante i dubbi sull'efficacia delle Leggi per i Poveri, anche Montesquieu, nel 1748, ribadiva che l'assistenza delle persone in difficoltà è compito dello Stato¹³. Anche al termine del XVIII secolo e nel clima della Rivoluzione Francese erano in circolo idee su un possibile intervento statale per ridurre l'ineguaglianza sociale, la povertà e l'insicurezza della vita dei poveri.

Nel 1833, in Germania si sviluppa l'idea dello Stato sociale che si fondava su un sistema generalizzato di assicurazioni obbligatorie

¹¹ *Poor Law*, Dizionario di Economia e Finanza (2012), [http://www.treccani.it/enciclopedia/poor-law_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/poor-law_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)

¹² Karl POLANYI, *The great transformation*, Boston, Beacon Paperback ed., 2001, Pp. 81-89

¹³ Charles L. de MONTESQUIEU, *L'Esprit des Loix*, sezione XXIII/29, Paris: Flammarion, 1748, vol. 2.

per tutti i lavoratori. Parte del loro stipendio veniva trattenuto in cambio di un aiuto pecuniario in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia e decesso. Questo esempio fu seguito da numerosi altri Paesi occidentali, ma in nessuno di questi casi si può parlare della formazione di un vero e proprio Stato sociale.

1.2 Thomas Paine e la teorizzazione del reddito di cittadinanza

Per arrivare, però, ad una riflessione approfondita e concreta sul reddito di cittadinanza bisogna fare riferimento all'opera ed al pensiero di Thomas Paine, figura centrale nelle Rivoluzioni americana e francese. Secondo questo autore, ogni uomo e donna di età adulta ha diritto a ricevere una somma di denaro "*in modo incondizionato*". Le motivazioni alla base di questa rendita pecuniaria non sono da ricercarsi – come nell'elaborazione cinquecentesca – in un ideale di carità o di bontà, ma nel concetto di terra come bene comune della specie umana. Paine parte dall'idea che lo scopo di una legislazione riformista, come quella tentata in Francia con la Rivoluzione francese, dovrebbe essere preservare i benefici che la vita civilizzata ha creato e allo stesso tempo porre rimedio ai mali che ha prodotto. Il titolo del saggio di Paine si ricollega al fatto che l'uomo ha raggiunto il suo stato di civiltà grazie all'agricoltura, ma che in questo processo sono stati abbandonati dei principi fondamentali, ai quali bisogna tornare. La terra nello Stato di natura era una proprietà comune e

ogni uomo era proprietario dei suoi frutti, assieme agli altri uomini. Con l'instaurazione della proprietà privata - che, è bene sottolinearlo, Paine non critica - è stato possibile produrre più beni per sfamare più uomini, ma in questo modo è venuto meno il diritto individuale a godere dei frutti della terra, che sono di tutti, in modo uguale. La proprietà terriera è iniziata con la coltivazione della terra e si è sviluppata per l'impossibilità di separare il miglioramento apportato tramite la coltura dalla terra su cui tale miglioramento veniva fatto. In base a queste considerazioni Paine stabilisce che ogni proprietario terriero dovrebbe corrispondere alla comunità un "affitto terriero" per la terra che possiede, costituendo un fondo da utilizzare per "rimborsare" i cittadini del fatto che non tutti possano accedere direttamente ai campi coltivabili e alle ricchezze che la terra può produrre. In particolare, Paine propone "la creazione di un fondo Nazionale, dal quale ricavare la somma di quindici sterline da pagare ad ogni persona che abbia compiuto ventuno anni di età come un indennizzo parziale per la perdita della propria eredità naturale, a seguito dell'introduzione del sistema della proprietà terriera; ed anche la somma di dieci sterline all'anno, per tutta la vita, ad ogni persona in vita a partire dall'età di cinquant'anni, e a tutti coloro che arrivino a compiere quell'età."¹⁴ I pagamenti devono essere fatti ad ogni persona, ricca o povera, in modo da evitare distinzioni. Paine si basa, quindi, su una concezione ugualitaria e non assistenziale del reddito di cittadinanza. I fondi necessari ad un reddito di

¹⁴ Thomas PAINE, *La giustizia agraria* (1796), in Nunziante MASTROLIA, Maria Teresa SANNA, *Reddito di cittadinanza. Una antologia*, a cura di Licosia Edizioni, 2015, Pag 144

cittadinanza potranno essere raccolti facendo pagare una tassa ai proprietari terrieri anche al momento del passaggio di proprietà dell'eredità. Questa somma corrisponde al valore naturale di ciò che è stato ereditato e non direttamente prodotto¹⁵.

Il filosofo francese socialista Charles Fourier, contemporaneo di Paine, ne riprende alcuni concetti ed arricchisce il dibattito sul reddito di cittadinanza nella *Lettre au Grand-Juge*. Fourier identifica la povertà come la causa dei disordini sociali e si augura che la scienza sociale si occupi di elevare ogni uomo ad una classe sociale più alta in modo da eliminare l'indigenza e il bisogno. Per rendere ciò possibile, ognuno dovrebbe ricevere un minimo di aiuto per soddisfare i propri bisogni materiali¹⁶. Dal momento che l'instaurazione della civiltà ha violato i diritti fondamentali dell'individuo alla caccia, alla pesca, al raccolto e al pascolo, Fourier si basa su questo presupposto per giustificare una compensazione ai poveri sotto forma di sussidio, un reddito minimo garantito incondizionatamente, senza che venga chiesta la disponibilità di questi a lavorare¹⁷. La proposta di Fourier è stata argomentata e sviluppata in modo più completo e preciso in *La Fausse Industrie*¹⁸. È, però, il giurista e scrittore belga Joseph Charlier che formula per la prima volta il concetto di allocazione universale nel continente europeo.

L'idea di un reddito garantito prende il nome di “*dividendo territoriale*” nella proposta di Charlier nello scritto *La Question*

¹⁵ Thomas PAINE, *La giustizia agraria*, in Nunziante MASTROLIA, Maria Teresa SANNA, *Reddito di cittadinanza*, 2015 op. cit. Pag. 145

¹⁶ Yannick VANDERBORGHT e Philippe VAN PARIJS, *Allocation universelle*, op. cit., Pp. 13-15

¹⁷ ibidem

¹⁸ Charles FOURIER, *La Fausse Industrie*, Nabu Press, 2014, vol.1

sociale resoluée del 1894 e consiste in una somma pagata ad ogni cittadino ogni tre mesi, stabilita nell'ammontare in base al valore locativo di tutte le proprietà reali da parte di un consiglio di rappresentanti nazionali²³. L'obiettivo è assorbire le ricchezze territoriali e convogliarle in un fondo comune per favorire il benessere collettivo senza sconvolgere i diritti acquisiti e rispettando il diritto di proprietà. Questo fondo comune è uguale per tutti, perché ciascuno ha ugual diritto alla propria sussistenza e al proprio sviluppo. Gli scritti e le idee di Charlier non hanno avuto una grande risonanza e sono stati messi da parte velocemente. In Inghilterra, però, le cose sono andate diversamente, grazie all'apporto di John Stuart Mill, economista e filosofo inglese di grande spicco, che discute il sistema di Fourier nella seconda edizione di *Principles of political economy*, definendolo “*la forma di socialismo più abilmente elaborata*”.¹⁹ Mill riflette sulla proposta di Fourier di garantire un reddito di sussistenza ai cittadini senza basarsi sulle loro condizioni economiche di partenza, né sulla loro abilità o meno a lavorare, giungendo alla conclusione che sia una giustificazione valida dell'attribuzione a ciascuno di un reddito minimo di sussistenza.

¹⁹ John Stuart MILL, *Principles of political economy*, Londra, William J. Ashley editore, 1909, settima edizione

1.3. Il '900

Agli inizi del '900, l'istituzione di un reddito minimo torna in primo piano grazie a William Beveridge, economista inglese e tra i principali ideatori del sistema di welfare state nel Regno Unito. Beveridge parla di reddito minimo garantito per ricchi e poveri nel suo report *Social Insurance and Allied Services*. Finanziato con la redistribuzione delle entrate dei più ricchi ai più poveri, il reddito minimo garantito di Beveridge è condizionato dal livello di reddito del beneficiario: oltre una certa soglia non può più essere erogato. Secondo questo sistema le persone che necessitano di maggiore assistenza perché invalide o inadatte al lavoro hanno diritto a ricevere un aiuto più sostanzioso. Seguendo le orme di Keynes e auspicando di raggiungere la piena occupazione, la proposta di Beveridge consiste nel creare una assicurazione sociale che eroghi un reddito minimo garantito prima ancora che si presentino situazioni di bisogno. Lo scopo è quello di prevenire situazioni di necessità legate a disoccupazione, infortunio, malattia²⁰.

La nascita del *welfare state* nel Regno Unito è avvenuta nel 1948 con l'approvazione del *National Assistance Act* durante il governo laburista. Da questo momento in poi il Regno Unito ha erogato a tutte le famiglie un reddito minimo garantito. Questo versamento di denaro aveva lo scopo di coprire i bisogni primari di chi lo riceveva, era erogato senza un limite di tempo e si sommava ai sussidi familiari e all'assicurazione in caso di disoccupazione, malattia, inabilità al lavoro, cercando di

²⁰ Óscar Vara CRESPO, *Il welfare state è ancora sostenibile?*, Le sfide dell'economia, RBA, 2016

prevenirne i disagi ad essi legati. Sulla scia dell'esempio britannico, altri Paesi europei hanno, poi, adottato forme di reddito minimo garantito (Paesi Bassi nel 1963, Belgio nel 1974, Francia 1988, ecc).

Il filosofo inglese Bertrand Russell, Premio Nobel per la letteratura, esprime nel 1918 un'opinione favorevole a conferire a tutti una rendita modesta e sufficiente a coprire i bisogni primari, sia che queste persone lavorino oppure no. *“Una certa somma di reddito, sufficiente per coprire le prime necessità, dovrebbe essere assicurata a tutti, sia a chi lavora sia a chi non lavora; chi poi è disposto a impegnarsi per una qualche attività utile alla collettività dovrebbe ricevere una somma più consistente”*²¹. Il piano *“demogrant”*, proposto nel 1972, è stato inserito nel programma per la corsa alla presidenza degli Stati Uniti del democratico George McGovern. Nel frattempo, negli Stati Uniti era stato messo in atto il Family Assistance Plan (FAP) durante l'amministrazione Nixon, una variante dell'imposta negativa sul reddito e elemento centrale di un programma di protezione sociale. Il FAP prevedeva un reddito minimo garantito in sostituzione all'assistenza alle famiglie povere (AFDC) fino a quel momento in vigore. Adottato nel 1970 dalla Camera dei Rappresentanti, questo progetto è stato successivamente bocciato dal Senato nel 1972. In Canada, nello stesso periodo, prende piede una sua variante con il nome di *“reddito annuale garantito”*, che viene proposta tra gli anni '70 e '80 in alcuni rapporti

²¹ Bertrand RUSSELL, *Proposed Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndacalism*, Polit Press, 2010

ufficiali federali e provinciali.

1.4 Il dibattito nell'Europa contemporanea

Per venire al dibattito europeo contemporaneo, bisogna fare riferimento agli anni '80 del '900 nei quali il tema del reddito di cittadinanza diviene oggetto di interesse pubblico con la pubblicazione in Danimarca del libro *Uprør fra midten* di Niels Meyer, K. Helweg-Pedersen e Villy Sørensen. Questa pubblicazione, ha portato all'attenzione del grande pubblico il concetto di "salario del cittadino", tanto che il libro è diventato un *best seller* in Danimarca. In ogni caso, la pietra miliare nel processo di affermazione e divulgazione delle idee sul reddito di cittadinanza è stata la formazione del "*Collectif Charles Fourier*" nell'autunno del 1983 da parte di un gruppo di ricercatori e sindacalisti dell'università Belga di Louvain: Marie Boulanger, Philippe Defeyt e Philippe Van Parijs, specializzati rispettivamente in demografia, economia e filosofia. La pubblicazione nel 1984 del libro *Allocation Universelle* di Vanderborght e Van Parijs riassume i contenuti sul reddito di cittadinanza centrali al *Collectif*.²² A partire dal 1986 il *Collectif* ha organizzato una serie di conferenze sul tema del reddito di cittadinanza, cui hanno preso parte i sostenitori di questo progetto. Il Collettivo Charles Fourier è diventato una associazione permanente che prende il nome di *Basic Income*

²² Yannick VANDERBORGHT e Philippe VAN PARIJS, *Allocation universelle*, op. cit., Pag 23

European Network (BIEN).

In Francia è poi da segnalare nella metà degli anni '80, la proposta del sociologo e filosofo francese André Gorz di un reddito minimo universale, che riporta all'attenzione pubblica il tema di un reddito di cittadinanza uguale per tutti. La proposta prevede che il reddito di cittadinanza venga dato in cambio dell'esecuzione di 20.000 ore di attività lavorative nell'ambito delle prestazioni sociali, terminate le quali verrà dato incondizionatamente²³.

Da ultimo, nel febbraio del 1983 Philippe Van Parijs, ha pubblicato con il collega Vanderborcht un saggio dal titolo *Allocation Universelle*, che definisce il concetto di reddito di cittadinanza e delinea le sue caratteristiche in tempi moderni.

Da questo scritto si trae la definizione, oggi generalmente riconosciuta, di reddito di cittadinanza.

Si tratta di una attribuzione monetaria, elargita regolarmente da una pubblica autorità, attribuita a tutti i cittadini indipendentemente dal loro reddito e condizione, per la quale non è richiesto nulla in cambio, né disponibilità a lavorare, né di averlo già fatto in passato.

Si parla, quindi, di una rendita pecuniaria “incondizionata” destinata a tutte le persone di maggiore età, indipendentemente dal loro reddito, dal loro stato di salute, dal fatto che lavorino oppure no o che desiderino in futuro lavorare. Il reddito di cittadinanza deve essere definito in una cifra che sia abbastanza alta da permettere alle persone di essere libere di rifiutare un'offerta di lavoro e che sia, però, tale da coprire solo le spese di

²³ Documentazione relativa a reddito di cittadinanza e salario minimo garantito, Rapporto n. 1, op. cit., Pag 10

sussistenza.

Lo scopo del reddito di cittadinanza è assicurare un'esistenza dignitosa ad ogni individuo e dare gli strumenti per partecipare alla vita sociale del Paese, senza esserne marginalizzato. Permette, quindi, agli individui di vedersi l'un l'altro sullo stesso piano. Il reddito di cittadinanza rende i cittadini meno dipendenti dalle sovvenzioni pubbliche e garantisce la libertà al cittadino di scegliere come spendere i fondi che ha a disposizione. Nei casi in cui sono necessari aiuti sociali più consistenti, lo Stato continuerà ad erogarli oltre la quantità minima garantita dal reddito di base.

Il reddito di base non è un reddito minimo riservato ai disoccupati, non è un pagamento concesso in cambio di una prestazione lavorativa futura, ma è una misura egualitaria pagata a ogni individuo indipendentemente dalle sue condizioni attuali e future²⁴.

1.5 Le giustificazioni etiche del reddito di cittadinanza

L'ipotesi di un reddito di cittadinanza incondizionato, pur volendo per il momento trascurare le ben rilevanti problematiche economiche di reperimento delle risorse, genera una serie di questioni ed un intenso dibattito che, in primo luogo, si concentra sulla giustificazione filosofica e concettuale di una tale misura e si interroga, poi, sui rischi e le ricadute in termini di efficienza del mercato, propensione al lavoro degli individui e dinamismo

²⁴ G. BRONZINI, *Il reddito di base e la metamorfosi del lavoro*, Riv. Dir. e sic. Soc., 4, 2018, 701

sociale, cui si affiancano gli interrogativi in ordine alla sorte dei meccanismi di sostegno sociale ed assistenziali nel dubbio se essi debbano integralmente permanere, essere profondamente rivisitati o addirittura eliminati.

La maggior parte degli studiosi che si sono più di recente occupati del reddito di cittadinanza si è, per lo più, interrogata sulla sostenibilità economica della misura, ma anche, e forse soprattutto, sulla sua giustificazione morale e sui suoi possibili effetti sull'evoluzione dei rapporti sociali e del mercato del lavoro.

In linea generale la tesi che sembra prevalere, pur con sfumature anche significativamente diverse, si fonda su una rivisitazione in chiave contemporanea del pensiero di Paine, nel senso che il reddito di cittadinanza dovrebbe costituire un ristoro per tutti i cittadini per l'utilizzo individuale delle risorse – oggi per lo più immateriali – che l'evoluzione della civiltà ha prodotto a beneficio di tutti. In particolare, secondo qualcuno l'accesso al nuovo capitalismo non è più riservato a chi possiede determinati mezzi finanziari e risorse da investire, ma tutti – grazie alle tecnologie – possono accedervi senza intermediari. La *digital economy* utilizza come propria risorsa primaria l'informazione, ovvero le conoscenze che vengono prodotte da tutti e che, grazie ad internet vengono messe a disposizione di chiunque acceda alla rete. Per questo enorme bagaglio di conoscenza e di opportunità non si paga nulla, per cui il reddito di cittadinanza dovrebbe porsi come una forma di risarcimento per la ricchezza informatica. Una parziale socializzazione di una ricchezza che, in realtà è frutto di

una cooperazione sociale che l'imprenditore non crea e non organizza, ma di cui in sostanza si appropria²⁵.

In quest'ottica, il reddito minimo non avrebbe una valenza redistributiva, ma distributiva remunerando il contributo che ciascun cittadino dà anche per il solo fatto di agire nella rete e sui social al processo produttivo globale. In quest'ottica il reperimento dei fondi per pagare il reddito andrebbe preso da un'imposizione fiscale sul valore del web, una sorta di *web-tax*.

In sostanza lo sforzo del ragionamento di questi autori è di superare l'obiezione di chi considera il reddito di cittadinanza un'offesa al senso di giustizia individuale in quanto si fonda sullo sfruttamento di chi lavora e produce reddito e ricchezza. In questa prospettiva si determina una "*frustrazione della norma morale della reciprocità*"²⁶.

Da questa impasse si può uscire riflettendo sul fatto che il reddito che deriva dal lavoro non è solo il frutto del nostro sforzo, ma deriva dal capitale e dalle conoscenze complesse che sono incorporate nella società. Secondo Bongiovanni: "*il reddito di base non estorce risorse da chi lavora direttamente per darle a chi è pigro, si limita a redistribuire in maniera più equa una colossale rendita che la società ci mette a disposizione e che nessuno di noi, individualmente ha contribuito ad accumulare*"²⁷.

Altro aspetto da molti sottolineato è la difficoltà di conciliare l'idea del reddito con il concetto di lavoro e con la spinta verso la produzione individuale delle società occidentali. Si tratta di risolvere il dubbio che il reddito incentivi la pigrizia e scoraggi

²⁵ G. BRONZINI, op. cit.

²⁶ G. BONGIOVANNI, *Basic Income, reciprocità, appartenenza*, RDSS, 2018, 691

²⁷ G. BONGIOVANNI, *ibidem*, pag. 696

l'impegno produttivo tanto che in molte esperienze si tende a combinare erogazione monetaria e incentivi all'occupazione. In quest'ottica è interessante la tesi di chi sostiene che il reddito di base può essere giustificato se si dimostra capace di riequilibrare i rapporti di potere nel mondo del lavoro. Si tratta di ipotizzare che la percezione di una somma atta a liberare tutti i cittadini dai bisogni primari alza la soglia di negoziabilità in quanto le persone non sono costrette ad accettare lavori o condizioni di lavoro che diversamente non accetterebbero. In questo modo, riducendo “*il ricatto del bisogno*” si darebbe supporto a “*relazioni lavorative più equilibrate*”²⁸.

D'altra parte ai più appare chiaro che la proposta di un reddito di cittadinanza universale si scontra anche e, forse soprattutto, con la questione delle risorse da destinarvi oltre che con la necessità di individuare nuovi meccanismi di graduazione dei tradizionali sistemi assistenziali e di welfare, così che gli studiosi dotati di maggiore realismo affermano che al reddito minimo può arriversi solo attraverso percorsi gradualisti che pervengano al progressivo ripensamento delle forme di rimesse pubbliche che costituiscono il paniere del welfare²⁹.

Come è stato osservato da Patrizia Tullini³⁰ “*Non v'è dubbio che, nell'analisi di molti protagonisti del dibattito pubblico ed accademico affiori una certa propensione per una connotazione post-lavorista della società e del welfare state*”. In questa prospettiva l'utopia che sembra caratterizzare la riflessione sul

²⁸ C. DEL BO', *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, RDSS, 2018, 711, pag. 718

²⁹ C. DEL BO', *ibidem*: “*immaginare un paese con il reddito di base significa verosimilmente pensarlo con un diverso schema di assistenza sociale ma non certamente con il welfare attuale più il reddito di base*” pag. 713

³⁰ P. TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza: un dialogo aperto*, RDSS, 2018, 688

reddito di base³¹ assume connotazioni tali da fornire risposta all'obsolescenza dei tradizionali sistemi di welfare e *“lo strumento di una svolta significativa verso un'organizzazione sociale non più basata sulla centralità del lavoro”*³².

³¹ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in Riv.it.dir.lav., 2017, 3, 409.

³² G. BONGIOVANNI, op. cit., 692.

Cap 2

Dall'”utopia” del reddito di cittadinanza alle politiche europee sul “reddito minimo”

2.1. Il reddito di cittadinanza alla prova della realtà: il caso Alaska

Nel corso degli ultimi decenni il dibattito filosofico sul reddito di cittadinanza e le “utopie” che, come si è visto, ne sono scaturite hanno visto anche alcune sperimentazioni, tutte caratterizzate dalla limitata estensione e da un’incidenza settoriale.

A questi, per lo più, esperimenti fa eccezione il caso dell’Alaska dove, in attuazione della Costituzione, già dalla fine degli anni ’70, è stato costituito un Fondo permanente che viene finanziato con le rendite che derivano dall’estrazione del petrolio.

Il Fondo viene utilizzato per erogare agli abitanti del Paese (meno di un milione di persone) un reddito di cittadinanza, di importo variabile, dipendente dalle disponibilità del Fondo, ma che, in linea di massima, si attesta intorno ai 2000 dollari annui (l’erogazione avviene nel mese di Ottobre) per ciascun residente nel Paese da almeno un anno.

Si tratta, quindi, come osserva Goldsmith³³ di un vero e proprio “reddito di cittadinanza universale” in quanto riconosciuto a tutti –

³³ S. GOLDMSMITH, *The Alaska Permanent Fund Dividend: a case study in implementazion of a basic income guarantee* Luglio 2010, Brasile, Relazione al tredicesimo Basic Income Earth Network Congress.

anche i minorenni – indipendentemente dal loro status e dalla situazione economica e patrimoniale, del tutto incondizionato, atteso che la sua erogazione non crea alcuna obbligazione in chi lo riceve e può essere utilizzato per qualsiasi tipo di spesa.

L'importo non è, però, tale da costituire uno strumento efficace di contrasto alla povertà, anche se le analisi condotte dallo stesso Goldsmith mostrano come l'Alaska sia uno degli stati Americani in cui si osserva un minor livello di diseguaglianze sociali e un maggior benessere complessivo della popolazione.

Non sembra, invece, subire effetti negativi dalla presenza dell'erogazione la propensione al lavoro e la ricerca di un reddito da lavoro.³⁴

2.2 Le sperimentazioni in Europa

Sulla scia del dibattito che, come si è visto nel capitolo precedente, si è acceso negli ultimi anni, anche nel nostro continente, sul reddito di cittadinanza, sono state avviate alcune sperimentazioni in Europa caratterizzate, per lo più, dalla limitata ampiezza di coinvolgimento in quanto condotte prevalentemente a livello regionale e locale.³⁵

Respiro nazionale, seppure quantitativamente circoscritta ad un numero di beneficiari estremamente contenuto ed individuato a caso, ha avuto, invece, l'esperimento condotto in Finlandia tra l'inizio del 2017 ed il 2018.

Il governo finlandese, in sostanza, nell'ottica di acquisire elementi

³⁴ S. GOLDSMITH, *ibidem*, pag. 18

³⁵ M. MARTONE, *op. cit.*, pag. 414

utili di valutazione per porre mano ad una complessiva riforma del sistema di welfare ed aiuti sociali, ha incaricato la *KELA* (l'ente nazionale per l'assicurazione sociale) di individuare 2000 disoccupati tra i 25 ed i 58 anni ai quali è stata versata – incondizionatamente – una somma mensile di 560 euro per circa due anni.³⁶

Non era richiesta alcuna prestazione e la somma è stata erogata anche in presenza di altri redditi, né è stata sospesa per i periodi in cui il beneficiario ha trovato lavoro uscendo dallo stato di disoccupazione. L'importo erogato, inoltre, poteva essere utilizzato per qualsiasi spesa senza alcun controllo.

La sperimentazione si è conclusa nel Dicembre 2018 ed il governo Finlandese ha subito annunciato di non avere intenzione di reiterarla.

Le analisi condotte sugli esiti del progetto – utilizzando un gruppo di controllo preselezionato composto da 5000 disoccupati - hanno, sostanzialmente, mostrato come la misura non ha avuto alcun impatto come incentivo o sostegno per la ricerca di un'occupazione non ha, cioè, spinto a cercare lavoro, ma ha migliorato, significativamente, il benessere delle persone e questo nonostante l'importo erogato sia, comunque, largamente, inferiore a quello di circa 850 euro che, secondo i dati europei con riferimento ai Paesi del nord, individua la soglia di povertà.³⁷

Nello stesso periodo in cui la Finlandia approvava il progetto

³⁶ KELA, *From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland*, Kela working papers, 126, 2016

³⁷ G. GIACOBINI, *Cosa dobbiamo imparare dal reddito di cittadinanza finlandese*, in Wired.it, del 8 febbraio 2019 secondo cui le autorità finlandesi hanno evidenziato come i beneficiari abbiano “meno sintomi da stress, meno difficoltà di concentrazione e meno problemi di salute” e siano “più fiduciosi nel futuro e nella possibilità di lavoro”. Analoghe considerazioni si ritrovano in A. TARQUINI, *Reddito di base, la Finlandia ammette il flop: non ha aiutato a trovare lavoro*, in La Repubblica, 8 Febbraio 2019.

sopra ricordato, altri Stati europei hanno aperto la strada ad ipotesi simili che hanno acceso il dibattito a livello più generale.

Solo per ricordarne alcune si può fare riferimento all'iniziativa assunta in Francia nella regione dell'Aquitania³⁸ o alla proposta del movimento *Podemos* che ha riguardato la Catalogna, dove una larga maggioranza della popolazione si è detta favorevole all'iniziativa.³⁹

Da ultimo, giova brevemente ricordare la proposta che ha dato luogo in Svizzera ad un referendum ad iniziativa popolare poi conclusosi con la bocciatura.⁴⁰

La proposta ricalcava il modello classico del reddito di cittadinanza secondo la definizione del *BIN (Basic income network)* e prevedeva un assegno mensile di 2500 franchi per gli adulti e 625 per i minori da erogarsi lungo tutto il corso della vita. Nell'ipotesi formulata, era sostanzialmente prevista la sostituzione delle misure di welfare attualmente in essere nel paese elvetico e, secondo i promotori del referendum, la misura poteva essere finanziata quasi totalmente (l'88%) dai risparmi derivanti dalla soppressione delle forme di assistenza attualmente in vigore.

La principale preoccupazione degli oppositori della misura risultava essere l'effetto disincentivante dell'erogazione sulla ricerca e lo svolgimento di lavori retribuiti. L'esito, però, dei sondaggi condotti prima del referendum mostrava come solo il 2%

³⁸ Il Consiglio regionale dell'Aquitania, il 6 luglio 2015 ha votato la sperimentazione di un reddito di base nella regione. Per il testo si veda: <http://revenudebase.info>.

³⁹ M.MARTONE, op cit., pag. 415

⁴⁰ Questo il testo sul quale i cittadini svizzeri sono stati chiamati ad esprimersi: "La Costituzione federale è modificata come segue: Art 110 a Reddito di base incondizionato. 1. La Confederazione provvede all'istituzione di un reddito di base incondizionato. 2. Il reddito di base deve consentire a tutta la popolazione di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica. 3. La legge disciplina in particolare il finanziamento e l'importo del reddito di base. Art. 2 L'assemblea raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa." In Decreto Federale concernente l'iniziativa popolare: *Per un reddito di base incondizionato*.

degli intervistati dichiarasse che l'importo previsto risultava tale da indurlo certamente a smettere di lavorare.⁴¹

Il referendum non è passato⁴², i voti contrari sono stati mediamente superiori al 75% e le analisi condotte da *DemoScope* hanno evidenziato come sia prevalsa la paura della imprevedibilità degli effetti negativi che la misura prospettata avrebbe potuto portare al benessere complessivo di una popolazione mediamente largamente soddisfatta del suo tenore e stile di vita.

Una maggiore propensione verso l'accoglimento dell'idea indicata dal referendum è stata registrata, sulla base dei sondaggi effettuati, nei giovani.⁴³

2.3. Reddito minimo garantito e ordinamento comunitario

Si è già ampiamente evidenziato come al reddito di cittadinanza nell'accezione individuata nell'elaborazione filosofica così come indicato nel primo capitolo ci si riferisca, a livello di istituzioni e di legislazione, o come un'ipotesi utopica sulla quale esercitarsi per mera speculazione teorica ovvero con un utilizzo del tutto improprio delle parole.

Questo è certamente il caso, come si vedrà, dell'Italia con cui, appunto impropriamente e pomposamente, la legge dichiara di avere introdotto il reddito di cittadinanza.

Tale confusione o impropria utilizzazione delle espressioni viene,

⁴¹ Fonte: Ricerca demografica di DemoSCOPE sul reddito di base incondizionato consultabile su <https://www.demoscope.ch>

⁴² F.Q. *Svizzera boccia il reddito minimo: no a 2250 euro al mese per tutti i cittadini (anche i più ricchi)*, in il Fatto Quotidiano, 5 giugno 2016. Un esito, scrive M. MARTONE, op. cit., pag. 415 “*che se da un lato è, indubbiamente, una sconfitta per i sostenitori del reddito di cittadinanza, dall'altro rappresenta pur sempre un gran passo avanti dal momento che il tema si è imposto all'attenzione di un'intera nazione*”.

⁴³ Ricerca Demografica di DemoSCOPE, cit.

invece, evitata, con grande attenzione, dalle istituzioni comunitarie che, nel tempo, hanno veicolato nella legislazione europea il concetto di un reddito minimo garantito attraverso il quale condurre la lotta all'esclusione sociale e, in ultima analisi, alla povertà.⁴⁴

La fondamentale distinzione tra questa tipologia – pur nelle varie accezioni che come si vedrà ha assunto nei paesi europei e negli interventi a livello comunitario - e il *basic income*, di cui sin qui si sono illustrate caratteristiche e criticità, sta nel fatto che il reddito minimo manca di norma del carattere dell'universalità e dell'incondizionalità, mentre comune ad entrambe le misure è l'obiettivo di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.⁴⁵

Come si è accennato l'art. 10 della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori già dal 1989 aveva posto le basi per indirizzare i Paesi membri verso forme di reddito minimo garantito, affermando che le persone “*escluse dal mercato del lavoro*” o che non abbiano potuto accedervi devono beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti alla loro specifica situazione.

Osservando la riflessione sviluppatasi a livello di istituzioni comunitarie e gli interventi normativi di livello europeo si nota come particolare è stato il processo che ha portato, da una visione prettamente mercantilistica dell'integrazione europea, e quindi progresso sociale come mera conseguenza dell'integrazione economica dipendente dal funzionamento del mercato comune, a

⁴⁴ Il 22 settembre 2010 la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo ha diffuso una Comunicazione ai membri (10/2010) con ad oggetto: “*Possibili definizioni di termini usati in seno alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali del PE*”. Tra queste definizioni si ritrova appunto quella di “*reddito minimo*” come “*un reddito garantito, non contributivo e garanzia di un reddito per tutti, teso a fungere da ultima rete di sicurezza della protezione sociale nell'ottica di evitare che i singoli o le famiglie cadano in una situazione di (grave) povertà o vivano al di sotto di un livello dignitoso*”.

⁴⁵ M. MARTONE, op. cit., pag. 421.

una correzione di rotta, rifocalizzata gradualmente in materie di politica sociale.⁴⁶

Primo provvedimento degno di nota è l'introduzione nel TUE di disposizioni in tema di politica sociale (Atto unico europeo, 1986) cui fece seguito nel 1989 l'approvazione della "Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori".⁴⁷

Dopo vari balzi in avanti a riequilibrio tra valori sociali ed economici, il tema del reddito minimo si palesa come elemento fondamentale di un'efficace assistenza sociale nella proclamazione ufficiale dei presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, davanti ai 27 leader dei paesi membri in occasione del *Social Summit* di Goteborg (2017). La raccomandazione viene articolata in tre capi, rispettivamente dedicati alle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, a condizioni di lavoro eque ed alla protezione sociale e all'inclusione. Nell'ambito dell'ultimo capo si rinviene l'art 14 che recita: "*Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alle (re)integrazione nel mercato del lavoro*".

Pur considerando che siamo di fronte ad un semplice strumento di *Soft law*, con le criticità connesse alla formalizzazione di diritti sociali utilizzando tale mezzo, non si può non sottolineare la capacità innovatrice di tali dichiarazioni.

Il riconoscimento dei principi indicati è, infatti, sicuramente

⁴⁶ Sul tema del mutamento nella direzione politica della comunità europea si veda F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it* 06/03/2019

⁴⁷ M. MARTONE, op. cit., pag. 416.

idoneo a influenzare, quantomeno, di fatto, le politiche legislative dei singoli stati.⁴⁸

Al *Social Summit* è seguita la risoluzione del Parlamento europeo 24/10/2017 sulle politiche a garanzia del reddito minimo come strumento per combattere la povertà. Tutti gli stati membri sono stati invitati con la predetta risoluzione “*a introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi può lavorare e programmi di istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario, al fine di sostenere le famiglie con redditi insufficienti e garantire loro un tenore di vita decoroso*”.

A questo fine il Parlamento ha, poi, invitato la Commissione a monitorare l'uso del 20% della dotazione del Fondo sociale europeo e a esaminare le possibilità di finanziamento per aiutare ciascuno stato membro a istituire un regime di reddito minimo, ove inesistente, o a migliorare il funzionamento e l'efficacia dei sistemi esistenti.⁴⁹

2.4. La lotta alla povertà in Europa e le ipotesi di Direttiva

Sulla base degli ultimi dati disponibili il 22.4 % della popolazione dell'UE (circa 113 milioni di persone) è a rischio povertà ed esclusione sociale.⁵⁰

⁴⁸ Sulla natura e l'efficacia della *Soft law* si veda B.CONFORTI, *Diritto internazionale* XI edizione (2015), pag. 46.

⁴⁹ F.POLACCHINI, op. cit., pag. 59

⁵⁰ Per tutti il Rapporto della Caritas 2020, cit.

Questi dati, pur avendo subito una flessione positiva dopo il picco fatto registrare a valle della crisi economica prodottasi a partire dal 2008, nel 2012 quando la percentuale della popolazione a rischio ha raggiunto il 25%, sono, comunque, molto al di sotto delle aspettative e degli obiettivi fissati dalla Strategia Europea per il 2020 che si prefiggeva una riduzione del fenomeno del 25% entro il 2020.

Le rilevazioni sulla povertà si basano sulle definizioni di *Eurostat* che si focalizza sulle persone che si trovino in una delle seguenti situazioni:

- * sono a rischio povertà dopo in trasferimenti sociali (cd. povertà monetaria);
- * versano in una situazione di privazione materiale grave;
- * vivono in un nucleo familiare a intensità di lavoro molto bassa.

Degli indicatori sopra indicati in termini percentuali il primo è quello che si riferisce al maggior numero di persone.⁵¹

Dalle analisi condotte sui dati aggregati è, poi, risultato che dall'inizio della crisi economica seguita alla crisi finanziaria del 2008 e nonostante la, pur timida, ripresa economica che si osserva negli ultimi anni, il tasso di povertà resta elevato in modo allarmante e, in particolare, si osserva un aumento dei disoccupati di lunga durata e va emergendo il fenomeno delle persone che versano in situazioni di difficoltà nonostante la percezione di un reddito da lavoro (si è passati dal 8,3% del 2010 al 9,6% del 2017).

Questo fenomeno della “povertà lavorativa” costituisce un

⁵¹ Si veda sul punto la Relazione: *Il reddito minimo nella politica sociale della UE e in alcuni paesi europei* a cura dell'ANPAL del giugno 2019.

elemento di riflessione ed attenzione anche da parte delle istituzioni comunitarie che sta contribuendo a spostare il focus della riflessione sui rimedi dalla lotta alla disoccupazione tout court a quella più ampia alla povertà, contribuendo così, ad alimentare la richiesta, anche a livello di istituzioni comunitarie, di politiche di reddito minimo garantito di cui il salario minimo costituisce solo un aspetto.

L'attuale dibattito sull'introduzione di un reddito minimo a livello europeo muove, quindi, dalla consapevolezza dell'inefficacia della politica di lotta alla povertà fin qui seguita a livello centrale e che, in sostanza si fonda sul principio di sussidiarietà e gli strumenti di soft law.⁵²

Ad oggi non si registra un'unità di vedute in relazione ad una proposta di Direttiva su un reddito minimo dignitoso che introduca misure vincolanti per gli Stati membri con l'obiettivo di generalizzare, sostenere e rendere adeguati i sistemi nazionali. Si tratta di una questione dai connotati squisitamente politici, mentre la discussione a livello di istituzioni comunitarie si muove sull'interrogativo su quale possa ritenersi la base giuridica per una legislazione europea sul reddito minimo.

Principali sostenitori del ricorso ad un atto legislativo europeo sono il governo federale tedesco e la rete europea EMIN (*European Minimum Income Network*) che individuano tale base giuridica nell'art. 153 paragrafo 1 lettera c) e h) del TFUE.

Di diverso avviso, nella larga maggioranza sono, invece, le istituzioni comunitarie secondo cui non sussisterebbe una base

⁵² Sul punto si veda la nota tematica del Parlamento europeo su Lotta alla Povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione, consultabile sul web: <http://www.europa.eu/factsheet/60/lotta-alla-poverta-all-esclusione-sociale-e-alla-discriminazione>.

giuridica per un intervento di questo tipo in quanto *“conformemente all’art. 153 del TFUE l’inclusione sociale va conseguita esclusivamente attraverso la cooperazione non legislativa, ovvero attraverso il metodo aperto di coordinamento tra gli stati membri”*.⁵³

Questa posizione evidenzia non poche ambiguità atteso che anche nelle indicazioni che si evincono dal Pilastro Europeo dei diritti sociali emerge come l’unione stabilisca principi concepiti come veri e propri diritti sociali dei cittadini europei che non assumono, però, una veste vincolante per gli Stati.

In concreto, quindi, anche se il Pilastro sotto il profilo formale si rivolge specificamente agli Stati membri, “paradossalmente” i suoi effetti positivi dipenderanno in maniera determinante da quanto la Commissione europea – detentrica del potere di iniziativa legislativa – vincolerà il proprio ai principi ivi enunciati.⁵⁴

In quest’ottica, sono di grande interesse, anche considerata l’autorevolezza della fonte, le considerazioni espresse nel Parere del comitato economico e sociale europeo che nel 2019 è stato adottato in sessione plenaria a seguito della relazione tenuta da George Dassis⁵⁵. Nel documento si afferma che *“la scelta di adottare strumenti giuridici che costituiscano questo quadro europeo per l’introduzione di un reddito minimo dignitoso in Europa è giustificata dalla necessità di garantire sia l’accesso a questo sussidio a tutti coloro che ne hanno necessità sia*

⁵³ nota tematica del Parlamento europeo su Lotta alla Povertà, all’esclusione sociale e alla discriminazione, cit.

⁵⁴ In questo senso si veda le osservazioni contenute in Fondazione Friederich Stiftung-Italia, *Dove porta il Pilastro europeo dei Diritti Sociali*, a cura di D. SEIKEL, gennaio, 2018, http://www.fes-italia.org/media/pdf/Pilastro_europeo_dei_diritti_sociali.pdf.

⁵⁵ *Parere per una Direttiva quadro europea in materia di reddito minimo* (parere d’iniziativa), relatore Georges Dassis, adottato nella sessione plenaria del 20.02.2019. Comitato economico e sociale europeo SOC/584

*l'adeguamento del sussidio stesso ai loro bisogni reali. Un reddito minimo rappresenta anche uno strumento al servizio dell'integrazione o reintegrazione lavorativa delle persone escluse nonché della lotta contro il fenomeno della povertà lavorativa”*⁵⁶

Preso atto delle resistenze esistenti, il Comitato raccomanda alla Commissione di esaminare la possibilità di finanziamento di un reddito minimo europeo, concentrandosi in particolare sulla possibile creazione di un Fondo Europeo appropriato.

Nel parere, dopo una accurata ricognizione della situazione europea e dei dati allarmanti sull'esclusione, la povertà generale e quella lavorativa, si osserva come, in molti paesi dell'unione, si faccia un uso appropriato di ammortizzatori sociali che hanno contribuito in modo significativo ad attenuare gli effetti della crisi, ma, pur rilevandosi *“segni incoraggianti”* di ripresa, si evidenzia come gli stessi sono ancora fragili e, soprattutto, i risultati positivi sono stati ottenuti a prezzo di un aumento delle diseguaglianze che rende, quindi estremamente *“pertinente”* il dibattito sull'introduzione di un reddito minimo dignitoso che, sempre secondo il parere, contribuirebbe non solo al sostegno delle persone in difficoltà, ma apporterebbe benefici complessivi anche alla società nel suo insieme, assicurando la partecipazione e la coesione sociale.⁵⁷

Quanto agli aspetti più squisitamente giuridici, il parere afferma, con decisione, che una base giuridica per l'introduzione di un reddito minimo c'è e bisogna, quindi, usarla. Viene, quindi,

⁵⁶ Punto 1.6 del Parere cit.

⁵⁷ *“l'adeguatezza, la copertura e l'accessibilità di un reddito minimo restano sfide di grande rilievo per gli Stati membri impegnati a sviluppare i rispettivi sistemi. Tali sistemi dovrebbero essere sostenuti e, ove necessario, integrati a livello europeo”* Parere per una Direttiva ..., cit., punto 2.1.12.

richiamato l'assetto che risulta dalla Carta Sociale Europea del Consiglio d'Europa del 1961, dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e dalla Carta dei diritti fondamentali del 2000 (articolo 34) in base al quale il reddito minimo risulta chiaramente una parte integrante degli obiettivi dell'Unione europea e della Commissione che ha l'obbligo di prendere l'iniziativa al fine di completare ed armonizzare le misure e gli strumenti che, a livello di singoli stati, sono state prese in tale ambito. Questo anche alla luce dell'art. 14 del Pilastro dove esplicitamente ci si riferisce al *“diritto ad un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi”*.⁵⁸

La misura che il Parere suggerisce è, in sostanza, l'istituzione di un Fondo europeo destinato a finanziare il reddito minimo fissato da un quadro giuridico definito a livello comunitario.

Di estremo interesse è, poi, la parte conclusiva in cui, sostanzialmente, si ipotizza che il reddito minimo garantito possa progressivamente sostituire i complessi sistemi di assistenza sociale che sono presenti nei paesi della UE, garantendo, con meccanismi di semplificazione e facilitazione dell'accesso, una maggiore efficienza delle prestazioni pur nel rispetto delle esigenze e delle specificità nazionali che, per es. consentono di fissare utilizzando gli stessi criteri soglie di “povertà” e di bisogno differenti se non per ciascun paese quantomeno per aree geografiche omogenee.⁵⁹

⁵⁸ Secondo il Parere *“particolarmente importanti sono i riferimenti giuridici contenuti nei Trattati: come l'art. 3 del TUE, che tra gli obiettivi dell'Ue cita la piena occupazione ed il progresso sociale, ma anche la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni e la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà tra gli stati membri”*

⁵⁹ E' interessante evidenziare che il Parere che si è illustrato è stato affiancato da un Contro parere: *Un quadro*

2.5. Il rapporto al Parlamento europeo della rete EMIN

Il quadro di analisi dell'attuale stato del dibattito a livello di istituzioni comunitarie è completato dalle osservazioni formulate dalla rete EMIN⁶⁰ nell'ultimo rapporto al Parlamento europeo⁶¹.

Nel documento vengono, infatti, analizzati gli elementi che potrebbero consentire di fare progressi nel conseguimento dell'obiettivo di configurare, nell'ambito dell'unione, sistemi nazionali che garantiscano redditi minimi dignitosi, intendendosi per tali: redditi adeguati, accessibili e abilitanti.

In estrema sintesi, il rapporto evidenzia come, nella maggior parte dei paesi europei, i meccanismi di sostegno dei redditi non consentono neanche un'alimentazione sana, così che la valutazione è complessivamente di inadeguatezza a far fronte ai bisogni di base.

In relazione all'accessibilità viene considerata tale una copertura che includa tutte le persone in stato di bisogno e che abbia una durata coerente con il perdurare dello stato che ha determinato l'erogazione della misura. Anche su questo fronte il rapporto evidenzia come permangano condizioni di accesso che, di fatto, escludono o limitano l'accesso a determinati gruppi tra i quali certamente gli immigrati. In sostanza sul punto pesa la mancanza del requisito di universalità delle misure adottate nei vari paesi.

europo in materia di reddito minimo, bocciato da una larga maggioranza dell'Assemblea che sostanzialmente si contrappone all'idea di un intervento normativo di tipo centrale, optando, in ossequio al principio di sussidiarietà per interventi di sostegno esterno alle legislazioni nazionali che sono intervenute sul tema.

⁶⁰ *European Minimum Income Network*

⁶¹ Cfr. EMIN2 *Final Report Guaranteed Minimum Income. Nobody deserve less, everibody benefits*, Dicembre 2018, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan-2018.pdf>.

Infine sul fronte dell'accessibilità, intendendosi per tale la capacità degli strumenti utilizzati di assicurare l'inclusione sia in termini di accesso al lavoro che, soprattutto alla vita sociale della comunità, il rapporto evidenzia significative differenze tra i vari Paesi, legate prevalentemente alla efficienza dei servizi di sostegno offerti (competenza del personale di sostegno, completezza ed efficacia dell'offerta formativa, condizionalità coerente con le condizioni individuali sembrano essere i principali fattori che limitano l'efficacia inclusiva dei meccanismi di sostegno).

Il rapporto, dopo aver individuato i possibili correttivi per le criticità evidenziate, conclude raccomandando l'adozione di una Direttiva quadro che conduca ad una uniformizzazione ed avvicinamento delle legislazioni europee in grado di fissare una soglia minima comune attraverso l'individuazione dei *reference budget* volti a codificare a livello europeo "panieri" di beni e servizi comparabili a livello internazionale così da definire standard di vita accettabili (dignitosi) con riferimento ad un determinato territorio.

2.6. La legislazione francese

La Francia è, tra le nazioni europee, una delle più attive nel campo dei diritti sociali e con una legislazione orientata ad assicurare un sostegno ai soggetti in difficoltà economica che si è stratificata e più volte rinnovata sin dagli anni '50.⁶²

Il sistema si basa sui cd. "minimi sociali" ovvero prestazioni

⁶² Le informazioni sulla legislazione francese sono desunte dal rapporto: *Il reddito minimo nella politica sociale della UE e in alcuni paesi europei* a cura dell'ANPAL del giugno 2019.

finalizzate alla lotta contro la povertà finanziati con trasferimenti a carico della fiscalità che mirano ad assicurare un reddito minimo.

La legislazione è piuttosto complessa e prevede varie forme di intervento, in questa sede non è certo utile entrare nei dettagli, ma sarà sufficiente evidenziare le caratteristiche strutturali dei vari trattamenti soffermandosi sulla misura più ampia e generale che caratterizza l'intera impalcatura dei minimi, ovvero la RSA (*revenu de solidarité active*).⁶³

In sintesi, si tratta di un sistema universale di reddito minimo che si fonda sul diritto sancito dalla Costituzione del '46 di tutti i cittadini ad avere risorse sufficienti per vivere in modo dignitoso.

Il dispositivo fornisce un livello minimo di reddito alle persone indipendentemente dal fatto che le stesse siano o meno occupate e che godano di risorse (o nessuna risorsa) inferiori ad un determinato ammontare.

Per ottenere l'erogazione sono previsti requisiti di accesso consistenti nell'essere residente in modo stabile ed effettivo in Francia e avere un'età di almeno 25 anni (18 in taluni casi) e non avere ancora raggiunto l'età della pensione.

I massimali dell'RSA sono fissati a livello nazionale facendo riferimento alla soglia di povertà che è stabilita nel 60% del reddito mediano nazionale. Di fatto, nel 2019 la soglia era posta a 1119 euro al mese, con variazioni che dipendono dalla composizione del nucleo familiare. L'importo base è, invece, fissato al 50% della soglia di povertà (circa 560,00 euro nel 2019).

L'importo dell'erogazione dipende dal “test dei mezzi” ovvero

⁶³ A Settembre 2018 la Presidenza francese ha lanciato la nuova “*Strategie nationale de prevention et de lutte contre la Pauvreté*” nell'ambito della quale è prevista una complessiva riforma del sistema dei minimi nella direzione di una loro semplificazione con la creazione entro il 2020 di un nuovo *Revenu Universel d'Activité*

una valutazione – basata su specifici indici di calcolo – del valore reddituale complessivo dei beni mobili ed immobili afferenti al beneficiario ed alla sua famiglia.

Lo stato di disoccupazione non è condizione di accesso e il reddito può essere erogato anche in presenza di un reddito da lavoro, sempre che lo stesso non sia sufficiente a fare uscire il soggetto dallo stato di bisogno. Ogni tre mesi, sulla base di una autodichiarazione del beneficiario, viene ricalcolato l'importo tenendo conto delle variazioni intervenute. Non è previsto un limite di durata della prestazione, ma la richiesta va reiterata ogni tre mesi.⁶⁴

Un sistema complesso di assistenza accompagna l'erogazione dell'importo attraverso tre canali differenti che possono anche combinarsi tra di loro: l'orientamento professionale, quello sociale e quello socio-professionale.

Sul fronte della ricollocazione lavorativa sono previsti percorsi di impiego per l'acquisizione delle competenze. Si tratta di impieghi finalizzati all'acquisizione e sviluppo delle competenze attraverso attività nel settore *no profit* in cui datori di lavoro, individuati per caratteristiche di capacità ed impegno nel consentire l'apprendimento e la formazione, ricevono un finanziamento statale per l'assunzione dei soggetti selezionati come bisognevoli di assistenza e supporto.

Complessivamente i minimi sociali coprono una platea molto ampia di beneficiari e, nonostante la complessità legislativa e la sedimentazione temporale degli interventi, la valutazione sulla loro efficacia è generalmente positiva.

⁶⁴ PEC (*perours emploi competencés*) che dal Gennaio 2018 sono entrati in vigore

Si stima, infatti, che le misure raggiungano la maggioranza della popolazione al di sotto della soglia di povertà.⁶⁵

2.7. La legislazione tedesca

In Germania le prestazioni di reddito minimo costituiscono lo strumento principale di prevenzione della povertà monetaria, attraverso una rete di sicurezza di ultima istanza.⁶⁶

La costituzione tedesca prevedendo il principio dell'inviolabilità della dignità umana pone sostanzialmente le basi per la legislazione sul reddito minimo,⁶⁷ secondo la Corte Costituzionale, infatti, il principio della dignità umana *“garantisce ad ogni persona bisognosa di assistenza i prerequisiti materiali che sono indispensabili per la sua esistenza fisica e per un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica”*⁶⁸.

La competenza per la legislazione in materia è del legislatore federale, il sistema si basa su meccanismi di sostegno differenziati a seconda di categorie predefinite ed il principale fattore di distinzione si fonda sulla capacità lavorativa. I raggruppamenti sono sostanzialmente 5:

- persone in età lavorativa ed abili al lavoro;

⁶⁵ Secondo il rapporto DREES *“Minimum sociaux et prestations sociales Menagés aux revenus modestes et redistribution”* del 2018, consultabile su <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima2018.pdf> restano parzialmente esclusi dalla copertura fondamentalmente tre categorie di soggetti: i giovani sotto i 25 anni (l'accesso per i maggiorenni tra i 18 ed i 25 anni è soggetto a stringenti limitazioni), gli stranieri e i senza tetto. Inoltre il rapporto evidenzia come le misure di inserimento al lavoro sono carenti.

⁶⁶ Rapporto ANPAL, cit., pag. 47.

⁶⁷ Art. 1 della Costituzione: *“Protezione della dignità umana”* in combinato disposto con il principio dello Stato sociale espresso nell'art. 20.1

⁶⁸ Corte Costituzionale federale decisione del 9 febbraio 2010 in G. DELLEDONNE, *Germania: “Minimo vitale” e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in forumcostituzionale.it del 17 Aprile 2010. Secondo i giudici costituzionale si tratta di *“un diritto fondamentale che abbisogna di essere concretizzato e costantemente attualizzato dal legislatore che deve organizzare i risultati da ottenere sulla base dello sviluppo della collettività e delle condizioni di vita esistenti”*.

- temporaneamente inabili al lavoro;
- soggetti con ridotte capacità di guadagno o che abbiano raggiunto l'età della pensione che siano permanentemente inabili al lavoro;
- richiedenti asilo;
- vittime di guerra.

Anche nella legislazione tedesca l'accesso ai benefici di sostegno è subordinato al cd. "test dei mezzi" così che anche l'erogazione non è in misura fissa ma integra fino ad una certa soglia i mezzi accertati. E' previsto il cumulo con i redditi da lavoro allo scopo di incentivare la ricerca di occupazione anche sotto soglia.

La durata della prestazione è illimitata e la situazione del beneficiario viene rivista ogni 12 mesi. Circa il 10% della popolazione complessiva (dati del 2017) beneficia della misura cui si accompagnano anche altre agevolazioni e servizi sociali quali l'accesso ai servizi sanitari, istruzione ecc..⁶⁹

La misurazione dello stato di bisogno avviene sulla base di un modello statistico che tiene conto dell'indagine sui livelli di vita di un campione di circa 60.000 nuclei familiari e l'erogazione vien così identificata in modo forfettario.⁷⁰

Il principale, per numero di beneficiari e risorse investite, tra i dispositivi di reddito minimo è l'ALGII, si tratta tendenzialmente di una misura temporanea nel senso che mira all'inserimento più rapido possibile del beneficiario nel mondo del lavoro favorendone il superamento dello stato di bisogno attraverso il supporto di azioni e programmi di politica attiva e, se necessario,

⁶⁹ EU Commission, Peer Review on "*Minimum Income Benefits – Securing a life dignity, access to service and integration into the labour market*", Novembre 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp>.

⁷⁰ Nel 2019 l'importo si aggirava intorno ai 425 euro cui possono aggiungersi altri importi per bisogni aggiuntivi specifici (disabilità, malattia ecc)

di servizi socio assistenziali.

La sua erogazione è soggetta ad una doppia condizionalità: “prova dei mezzi” e “attivazione”, il percettore è poi vincolato ad un vero e proprio contratto di integrazione⁷¹ che vincola il beneficiario a ricercare attivamente un’occupazione o, comunque, all’accettazione di qualsiasi tipo di lavoro venga proposto o all’inserimento in percorsi di politiche attive.⁷²

Un apparato sanzionatorio estremamente rigoroso che prevede controlli periodici con il coinvolgimento di una rete locale di istituzioni a ciò deputate completa il quadro.

In sostanza, si tratta di un sistema complesso e macchinoso, basato sull’applicazione dei principi costituzionali e delle leggi che vi danno attuazione, ma connotato anche da una certa dose di discrezionalità nelle valutazioni e nella individuazione dei percorsi individuali.

Dal punto di vista dell’efficacia, il sistema è complessivamente giudicato soddisfacente anche se il livello delle prestazioni monetarie assicurate è significativamente al di sotto della soglia di povertà e dell’indicatore OCSE sul reddito minimo.⁷³ Nella già citata pronuncia della Corte Costituzionale si afferma che la misura non può ritenersi insufficiente e, quindi, non conforme alla costituzione, ma si invita, comunque il legislatore ad intervenire per dotarla di meccanismi di adeguamento più efficienti.⁷⁴

⁷¹ *Eingliederungsvereinbarung*

⁷² Rapporto ANPAL, cit., pag. 57

⁷³ *Ibidem*, pag. 59

⁷⁴ Corte Costituzionale 9 febbraio 2010, cit.

Capitolo 3

L'evoluzione dell'ordinamento italiano e i precedenti del reddito di cittadinanza

3.1 Il sistema previdenziale e assistenziale tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000

Nonostante i richiami di matrice comunitaria, in Italia, per un lungo periodo, è mancata una vera e propria politica contro l'esclusione sociale e la povertà. Fino alla fine degli anni '90 il sistema italiano di sicurezza sociale, costituito principalmente da misure di tipo previdenziale, che presupponevano uno status professionale e, di norma, una carriera lavorativa e assicurativa del beneficiario, prevedeva un sistema assistenziale debole, centrato su prestazioni di tipo pensionistico (per la vecchiaia o invalidità grave dei cittadini privi di mezzi economici), con uno scarso peso dei servizi alla persona⁷⁵. Mancava, inoltre, un sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria per tutti i lavoratori subordinati, dal momento che il sistema degli ammortizzatori sociali non tutelava i lavoratori precari⁷⁶.

⁷⁵ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003, pag. 15

⁷⁶ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2017, I, pag. 423.

Consapevole di tale evidente lacuna, la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) – nominata dal governo Prodi a breve distanza dal suo insediamento – formulò, nel febbraio 1997, una profonda riforma istituzionale del *welfare state* italiano, nel tentativo di costruire una politica esplicita contro la povertà e l'esclusione sociale⁷⁷.

La Commissione, preso atto della grande anomalia del sistema di spesa sociale italiano, fortemente sbilanciato in favore delle pensioni, e che prevedeva scarsissime risorse da destinare alla «*tutela dei rischi di disoccupazione/formazione*», «*famiglia/maternità*», «*abitazione*» e «*altra assistenza*»», propose l'introduzione di un «*minimo vitale*», quale «*strumento indirizzato alle fasce più deboli della società*», per tutti coloro che avevano risorse inferiori ad una certa soglia di reddito e che mirava al «*reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari*⁷⁸». Tale istituto avrebbe dovuto, da un lato, reintegrare in parte la distanza tra le risorse del soggetto, tenendo conto di quelle del nucleo familiare, e la soglia di povertà, e dall'altro, mirare all'inserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari o all'attivazione di percorsi di inclusione sociale e recupero dell'autonomia⁷⁹.

Sulla scorta di tale proposta, nel 1998, furono adottate nel

⁷⁷ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003, pag. 19.

⁷⁸ Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.

⁷⁹ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003, pag. 21.

nostro ordinamento alcune riforme che miravano ad una prima embrionale rete di prestazioni di cittadinanza, destinate a individui e famiglie in condizione di povertà o bisogno sociale.

La prima riforma, prevista dal Decreto Legislativo n. 237 del 1998, portò all'introduzione dell'istituto del "reddito minimo di inserimento", definito all'art. 1 del decreto come *"una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli"*. Tale trattamento, introdotto sotto forma di misura sperimentale, rivolto solo ad un ridotto numero di comuni "campione" (prevalentemente nel Sud Italia), era costituito non solo da trasferimenti monetari integrativi del reddito, ma anche da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale, lo sviluppo delle capacità professionali e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie, attraverso programmi personalizzati, progettati dai comuni rientranti nella sperimentazione.

Tale misura, tuttavia, non portò ai risultati sperati, soprattutto per l'incapacità di alcuni comuni di garantire ai beneficiari, oltre alla prestazione monetaria, efficaci programmi personalizzati di reinserimento nel mondo del

lavoro⁸⁰.

Visti i risultati deludenti, l'istituto del reddito minimo di inserimento fu presto abbandonato dai governi successivi.

Sempre nel 1998, furono introdotte, con Legge n. 448, altre due prestazioni sociali non contributive e non categoriali⁸¹.

La prima – l'assegno alle famiglie bisognose con almeno tre figli minori – prevedeva l'erogazione da parte dei comuni, su richiesta degli interessati, di un assegno pari a 200.000 lire mensili, per tredici mensilità.

La seconda – l'assegno di maternità a favore di donne prive di copertura previdenziale – garantiva l'erogazione di un assegno, per cinque mensilità, a coloro i quali non raggiungevano una soglia minima di reddito, calcolato mediante l'ISEE e modulato secondo le relative scale di equivalenza⁸².

Tuttavia, la vera e propria spinta riformatrice del sistema del welfare italiano si ha avuta con la Legge Quadro n. 328 del 2000, intitolata "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", che promuoveva l'introduzione di interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza che eliminassero o riducessero le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale

⁸⁰ T. BOERI, R. PERROTTI (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.

⁸¹ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003, pag. 23.

⁸² Stefano Giubboni, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003, pag. 24.

e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

La legge, inoltre, chiariva da un lato che il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali doveva avere “*carattere di universalità*” (comma 2 dell’articolo 2) e dall’altro che i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, avevano accesso prioritario ai servizi e alle prestazioni erogate dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Si consolidava, pertanto, quel principio di “universalismo selettivo”, già alla base della proposta della Commissione Onofri e, per la prima volta, la lotta alla povertà e all’esclusione sociale veniva collocata al centro di un insieme organico di interventi e politiche attive⁸³.

È la prima volta, inoltre, che il legislatore tenta di superare il modello statalistico nella gestione dei servizi sociali⁸⁴, sviluppando una gestione territoriale e decentrata delle politiche e degli interventi socio-assistenziali e integrando la concertazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali ed i soggetti del terzo settore, oltre che coordinando gli interventi assistenziali con quelli sanitari e

⁸³ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT – 13/2003, pag. 28.

⁸⁴ G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, in Studi Zancan, 2002, 4,

dell'istruzione⁸⁵.

La legge quadro, dunque, dava concreta rilevanza al principio della sussidiarietà verticale, come regola di riparto dei compiti fra le istituzioni pubbliche, e sussidiarietà orizzontale, nel coinvolgimento della società civile e dei soggetti privati⁸⁶.

Se al centro della Legge Quadro vi era, sostanzialmente, la politica sociale, di segno opposto appare, invece l'indirizzo alla base del *Libro bianco sul Welfare* del febbraio 2003, che individuava come principali strumenti per combattere l'esclusione sociale le politiche attive (e di flessibilizzazione) del lavoro e la politica di riduzione del carico fiscale gravante sulle famiglie⁸⁷.

Il modello tradizionale di *Welfare State* era considerato ormai come “*un modello in crisi irreversibile soprattutto a causa della spesa sociale fuori controllo e della sempre più spinta mondializzazione dei mercati*”. Di fronte alla “forza pervasiva” assunta dalla concorrenza tra i modelli socio-economici occorreva ripensare radicalmente all'intervento sociale dello stato⁸⁸.

È per questo che lo stesso *Libro bianco sul welfare* identificò nel Reddito di ultima istanza (Rui) la misura sostitutiva del Reddito minimo di inserimento (Rmi), un programma principalmente regionale, cofinanziato in

⁸⁵ E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare state al welfare municipale*, Torino, 2003, p. 83.

⁸⁶ R. BARBERA, *La riforma dei servizi sociali in Italia: il ruolo del terzo settore*, in *Contratto e Impresa*, 2008, 1, 243.

⁸⁷ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .INT – 13/2003, pag. 32.

⁸⁸ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .INT – 13/2003, pag. 32.

misura minore dal Fondo per le politiche sociali⁸⁹.

Tale misura venne introdotta nell'ordinamento con la Legge finanziaria del 2004, che, all'art. 101 prevedeva: *“lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro”*.

Anche l'istituto del Reddito di ultima istanza, tuttavia, non riuscì ad avere seguito. Con sentenza n. 423 del 16 dicembre 2004, infatti, la Corte Costituzionale, su ricorso delle Regioni, ritenne costituzionalmente illegittima per violazione del principio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in quanto non vincolante nei confronti dello Stato, la disciplina del reddito di ultima istanza⁹⁰.

Si giunge, quindi, al protocollo Governo-parti sociali del 23 luglio 2007 in materia di previdenza, mercato del lavoro e competitività, poi sostanzialmente recepito nella legge delega n. 247 del 24 dicembre 2007, con la quale, all'art. 1, comma 28, il Parlamento delega il Governo ad adottare, entro il termine di dodici mesi *«su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di*

⁸⁹ BOERI T., PERROTTI R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.

⁹⁰ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit, pag. 424.

Trento e Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito».

Il termine di ventiquattro mesi, concesso per l'esercizio della delega, tuttavia, viene prorogato per ben due volte.

Una prima volta, di ventiquattro mesi, con il così detto Collegato Lavoro (Legge n. 183 del 2010) e una seconda volta, con una proroga di ulteriori sei mesi, con l'art. 4, comma 49 della così detta Legge Fornero (Legge n. 92 del 2012)⁹¹. È proprio con la Legge Fornero che finalmente si decide di attuare la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, nel tentativo di reperire, nonostante il drammatico prolungarsi della crisi economica, le risorse necessarie all'introduzione di una qualche forma di sostegno al reddito e contrasto alla povertà⁹².

3.2 La riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dalla Legge Fornero: Aspi e Mini Aspi

⁹¹ G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 1/XXIII – 2013, Giuffrè Editore, Milano.

⁹² M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit, pag. 425.

Il 18 luglio del 2012 è entrata in vigore la Legge n. 92 del 28 giugno 2012 (così detta Legge Fornero), recante il titolo “*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*”, attraverso la quale è stata attuata un’ampia riforma del mercato del lavoro, che ha apportato significative modifiche alla disciplina di diverse materie (dal rito del lavoro ai licenziamenti e al regime di tutele in caso di licenziamento illegittimo, dai rapporti di lavoro subordinato ai contratti a progetto) intervenendo anche in materia di ammortizzatori sociali.

Il legislatore italiano, infatti, nel perseguire «*l’obiettivo ambizioso di contribuire a spostare il nostro ordinamento dall’equilibrio proprio del modello mediterraneo all’equilibrio proprio del modello nord-europeo, dalla sicurezza del lavoro costruita essenzialmente su di un legame molto forte tra lavoratore e l’azienda, alla sicurezza costruita su di una forte assistenza al lavoratore nel mercato, ovvero nel passaggio dal vecchio al nuovo posto di lavoro*⁹³» è intervenuto anche in materia di riordino dei servizi per l’impiego e ammortizzatori sociali, realizzando una revisione degli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione⁹⁴.

Le principali misure introdotte sono state l’assicurazione sociale per l’impiego (Aspi), quale trattamento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria per tutti i

⁹³ In questi termini P. ICHINI, *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in DPL, 2012, 1497 ss.

⁹⁴ G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 1/XXIII – 2013, Giuffrè Editore, Milano

lavoratori subordinati, e la mini Aspi, destinata a molti lavoratori precari.

La prima misura, come previsto all'art. 2 L. 92/2012, era rivolta a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che avevano stabilito, con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni, con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si trattava, sostanzialmente, di un'indennità mensile riconosciuta a chi si trovava in uno stato di disoccupazione involontaria e potesse far valere almeno due anni di assicurazione ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente all'inizio del periodo di disoccupazione.

Restavano esclusi da tale misura, dunque, i lavoratori che avevano cessato il rapporto di lavoro per dimissioni o risoluzione consensuale del rapporto, salvo il caso in cui quest'ultima fosse intervenuta nell'ambito del tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 7 della Legge 604 del 1966 per i casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

L'indennità, a cui si accedeva tramite richiesta all'Inps

presentata, per via telematica, dal lavoratore interessato, entro 67 giorni dall'inizio del periodo di disoccupazione, aveva una durata massima di 12 mesi, per i lavoratori di età inferiore a 55 anni, e 18 mesi, per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni (la durata, in ogni caso, non poteva essere superiore al numero di settimane di contribuzione versata nei due anni precedenti)⁹⁵.

Per quanto riguarda la quantificazione dell'importo dell'indennità, il comma 7 dell'art. 2 della Legge n. 92 del 2012 prevedeva un meccanismo di parametrizzazione alla retribuzione percepita negli ultimi due anni, pari al 75% nel caso in cui questa fosse, nel 2013, pari o inferiore ad Euro 1.180,00 mensili e, in ipotesi di eccedenza, con un'ulteriore aggiunta del 25% dell'importo superiore alla predetta soglia, salvo, in ogni caso, un tetto massimo mensile, fissato al secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1980 n. 427 e successive modificazioni.

La corresponsione dell'indennità era condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione. Pertanto, in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato, l'indennità doveva essere sospesa d'ufficio, fino ad un massimo di sei mesi, mentre nel caso di sospensione per un periodo inferiore a sei mesi, l'indennità poteva riprendere a decorrere dal momento d'inizio della sospensione⁹⁶. Inoltre, nel caso di svolgimento di

⁹⁵ Tali limiti di durata si riferiscono al periodo successivo al 1° gennaio 2016, terminato il periodo transitorio 2013-2015.

⁹⁶ G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 1/XXIII – 2013, Giuffrè Editore, Milano.

un'attività di lavoro autonomo, dal quale il beneficiario dell'indennità prevedeva di ricavare un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, l'indennità veniva ridotta in misura pari all'80% del reddito che si prevedeva di percepire.

Per l'intera durata dell'ammortizzatore, inoltre, veniva riconosciuta al lavoratore una contribuzione figurativa in misura pari alla media delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali degli ultimi due anni.

La seconda misura introdotta, la così detta mini Aspi, trovava applicazione in favore dei medesimi soggetti ai quali si applicava l'Aspi, ma con un requisito ridotto, ovvero il solo possesso di almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi dodici mesi. Anche l'importo di tale misura era determinato seguendo la medesima procedura prevista per l'Aspi, ma per una durata inferiore (per un numero di settimane pari alla metà di quelle di contribuzione dell'ultimo anno, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo).

Il sistema introdotto dalla Legge Fornero prevedeva, infine, quattro ipotesi di decadenza dal trattamento di disoccupazione (riferite sia all'Aspi che alla mini Aspi): la perdita di stato di disoccupazione; la mancata comunicazione all'INPS del reddito che si prevede di percepire tramite lavoro autonomo; il raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; l'acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità,

salvo l'opzione per l'Aspi.

È evidente, dunque, che gli strumenti introdotti con la riforma del 2012 erano finalizzati a sostituire il reddito del lavoratore nel periodo di ricerca di una nuova occupazione e non ad indennizzare la perdita della stessa⁹⁷ o a garantire un sostegno a chi versava in condizioni di povertà.

Ciò nonostante, a tali misure deve essere riconosciuto il merito di aver tentato di ampliare il più possibile la platea dei soggetti beneficiari, per tentare di arginare il fenomeno della disoccupazione giovanile e, in ogni caso, per estendere la cerchia di protezione al di là del classico lavoratore dipendente.

3.2 La tutela del reddito e la ricollocazione dei lavoratori disoccupati nel c.d. *Jobs Act*

Il percorso iniziato con la Legge Fornero è proseguito nel 2015 con il *Jobs Act*, l'ampio intervento riformatore adottato dal Governo Renzi, avviato con Legge Delega n. 183 del 2014 e comprensivo degli otto decreti legislativi attuativi della delega stessa.

L'obiettivo della riforma è quello di attuare nel nostro ordinamento i dettami della *flexicurity*, costruendo un sistema che garantisca una maggiore flessibilità in uscita dal lavoro in cambio di una maggiore sicurezza del reddito, attraverso il sistema di assicurazione contro la

⁹⁷ G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 1/XXIII – 2013, Giuffrè Editore, Milano.

disoccupazione, e dell'occupazione (e non del posto di lavoro), attraverso i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro⁹⁸.

Sulla scorta di tale indirizzo di riforma e in base a quanto previsto dalla Legge Delega, che indicava la necessità di introdurre *«principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo»*, il Legislatore del 2015 ha introdotto un sistema che lega strettamente la disciplina degli ammortizzatori sociali all'ambito delle politiche attive del lavoro.

Tale connessione è posta in essere introducendo forti meccanismi di condizionalità del trattamento di disoccupazione, il cui godimento è subordinato all'impegno del beneficiario nella ricerca attiva di un'occupazione e nella partecipazione ad iniziative di formazione, riqualificazione e reinserimento.

Il legislatore, dunque, è intervenuto con due decreti legislativi: il D. Lgs. 22 del 2015, sul riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, e il D. Lgs. 150 del 2015, per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

⁹⁸ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

Il Decreto Legislativo n. 22 del 2015, rispettando il mandato del Parlamento, ha proceduto al riordino delle prestazioni nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego, introducendo la Nuova Assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), istituita a decorrere dal 1° maggio 2015, in sostituzione delle due tipologie di trattamento previste dalla Legge Fornero (Aspi e mini Aspi), nonché la così detta DIS – COLL, l'indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi e l'assegno di disoccupazione (ASDI).

Per quanto riguarda la Naspi, la disciplina è del tutto simile a quella dell'Aspi e mini Aspi previste dalla Legge 92 del 2012, tranne per alcune differenze che riguardano i requisiti di contribuzione e assicurazione e la durata del trattamento.

Il novero dei beneficiari non muta. Rientrano nell'ambito di applicazione della nuova prestazione, infatti, tutti i lavoratori subordinati, esclusi i dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato, destinatari della così detta disoccupazione agricola, nonché gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, il personale artistico, teatrale e cinematografico, dipendente, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo.

Così come prevedeva la Legge Fornero, il primo

fondamentale presupposto per accedere alla Naspi è la condizione di disoccupazione involontaria. Restano esclusi dal trattamento, dunque, i lavoratori che sono privi di una occupazione a seguito di un loro atto volontario, ossia la presentazione delle dimissioni oppure la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, tranne, come già previsto dalla L. 92/2012, nel caso in cui questa sia intervenuta nell'ambito della procedura di conciliazione di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604.

La nuova prestazione di disoccupazione viene riconosciuta, inoltre, anche in caso di dimissioni per giusta causa. Come sottolineato dalla dottrina, tale modifica, senza dubbio di grande rilevanza, non è sembrata particolarmente innovativa dal punto di vista pratico⁹⁹, se si considera che, secondo una consolidata giurisprudenza, confermata anche dalla Corte Costituzionale all'epoca in cui era ancora vigente la “vecchia disoccupazione” precedente all'Aspi, *«l'atto di dimissioni, ancorché proveniente dal lavoratore, sarebbe comunque da ascrivere ad un comportamento di un altro soggetto ed il conseguente stato di disoccupazione non potrebbe che ritenersi, ai sensi dell'art. 38 della Costituzione, involontario¹⁰⁰»*.

Per usufruire della Naspi, in ogni caso, è necessario che i soggetti individuati dalla norma quali possibili beneficiari acquisiscano lo stato di disoccupazione, seguendo la procedura amministrativa prevista dall'articolo 1, comma

⁹⁹ M. ALTIMARI, *Il decreto sul riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D.Lgs. 22/2015)*, in *Guida al Jobs Act*, i Quaderni di wikilabour.

¹⁰⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 269 del 24.06.2002.

2, lettera c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ai sensi della quale i lavoratori disoccupati devono effettuare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e alla ricerca di una nuova occupazione «secondo modalità definite con i servizi competenti» ai quali è rilasciata tale dichiarazione e che, a loro volta, devono essere impegnati nell'erogazione di misure di politica attiva che supportino il lavoratore nella ricerca del lavoro, anche attraverso percorsi di riqualificazione.

Già solo l'acquisizione dello stato di disoccupazione presume quindi l'attivazione del lavoratore, e sembrerebbe costituire una prima “condizionalità” tra il comportamento attivo richiesto al lavoratore disoccupato e il suo stato di disoccupazione¹⁰¹.

Rispetto alla previgente disciplina, inoltre, risulta mutato il secondo requisito essenziale, ossia quello contributivo.

Mentre la L. 92/2012 prevedeva il requisito dei due anni di assicurazione ed almeno uno di contribuzione, il D. Lgs. 22 del 2015, garantisce l'accesso alla Nuova Assicurazione sociale per l'impiego a coloro i quali possano far valere, nei quattro anni precedenti alla disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione, e, nei dodici mesi precedenti alla disoccupazione, almeno trenta giornate di lavoro effettivo, ampliando così la platea dei beneficiari.

Per quanto riguarda l'importo del trattamento, il criterio

¹⁰¹ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

resta immutato rispetto alla L. 92/2012.

La percentuale di calcolo, infatti, è quella del 75%, e la base di calcolo è costituita dalla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni (non più degli ultimi 2), diviso il numero di settimane di contribuzione e moltiplicando il quoziente per 4,33.

Anche per la Naspi è fissato su base annua un importo di riferimento (ad es. per il 2015 era pari ad Euro 1195,00) per cui se la retribuzione è superiore o pari a tale importo è previsto un incremento pari al 25% della retribuzione che eccede tale massimale.

In ogni caso, la Naspi non può eccedere il tetto massimo stabilito per l'anno di riferimento (per il 2015 Euro 1.300, poi leggermente aumentato).

Anche il D. Lgs. 22/2015, inoltre, prevede un meccanismo di diminuzione costante dell'indennità di disoccupazione, il cui importo viene ridotto progressivamente del 3% al mese, a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione¹⁰².

Resta invariata la disciplina circa la compatibilità tra il beneficio della Naspi con un rapporto di lavoro subordinato o con lo svolgimento di attività lavorativa in forma autonoma. Cambia, invece, la durata del trattamento. Sotto la previgente normativa, infatti, la durata del beneficio era legata all'età¹⁰³, mentre la disciplina

¹⁰² M. R. GHEIDO e A. CASOTTI, *Naspi, Asdi e ricollocazione*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* 31/2015.

¹⁰³ La normativa transitoria, precedente al 2016, prevedeva una distinzione a seconda dell'età e dell'anno in cui vi si accedeva, mentre la normativa definitiva, in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, prevedeva la durata di 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni e 18 mesi per i lavoratori con più di 55 anni.

introdotta nel 2015 elimina tale vincolo e non prevede una durata fissa, stabilendo, all'art. 5, che la Naspi è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, non computando i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione, per un durata massima di ventiquattro mesi.

Con il D. Lgs. 22 del 2015, inoltre, è resa definitiva, e non più sperimentale, la possibilità per il soggetto beneficiario di richiedere la liquidazione anticipata, in un'unica soluzione, di tutto l'importo di Naspi non ancora percepito, al fine di iniziare un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per associarsi in cooperativa¹⁰⁴.

Come anticipato, il sistema introdotto con il Decreto del 2015 è caratterizzato da una forte condizionalità delle misure di sostegno al reddito.

L'erogazione della Naspi è, infatti, condizionata alla regolare partecipazione, da parte del soggetto beneficiario, alle iniziative di attivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione professionale previsti dai Servizi competenti e ad ulteriori misure di condizionalità della prestazione alla «*ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo*», definite dal Decreto Legislativo n. 150 del 2015, volto a riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, di

¹⁰⁴ M. ALTIMARI, *Il decreto sul riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D.Lgs. 22/2015)*, in *Guida al Jobs Act*, i Quaderni di wikilabour.

cui si dirà più avanti.

In ogni caso, fermi gli obblighi di partecipazione attiva del lavoratore, il beneficiario decade dalla fruizione della Naspi nei seguenti casi: perdita dello stato di disoccupazione; inizio di un'attività lavorativa subordinata o di un'attività lavorativa in forma autonoma o di impresa individuale che non sia stata tempestivamente comunicata all'Inps; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, salvo il diritto per il lavoratore di optare per la Naspi.

Il sistema di accesso e funzionamento della Naspi è applicato, per quanto compatibile, anche per la così detta DIS – COLL, una delle grandi novità del Decreto del 2015, che, per la prima volta, estende il sostegno al reddito ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto.

L'idea di un'indennità di disoccupazione anche per i collaboratori coordinati e continuativi o a progetto era già stata al centro del dibattito all'indomani della crisi economica del 2008 e in fase di elaborazione della legge Fornero; tuttavia, sino al 2015, non era mai stata introdotta una specifica misura per quei soggetti che, nonostante la loro condizione di dipendenza economica dal committente, rientrano nell'ambito dei lavoratori autonomi.

Sia nel 2008 che nel 2012, infatti, il legislatore aveva previsto, per tale categoria di lavoratori, un trattamento che si caratterizzava per essere una prestazione *una tantum* e

non continuativa, come invece è l'indennità di disoccupazione¹⁰⁵.

La nuova indennità, così detta DIS – COLL, viene introdotta, nel 2015, in via sperimentale, e sarà oggetto di diverse proroghe fino a diventare strutturale con la Legge 81 del 2017, che ha introdotto una specifica disciplina per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale.

I destinatari della DIS – COLL sono i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, con l'esclusione degli amministratori e dei sindaci, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione.

Anche i collaboratori, così come i lavoratori subordinati, per poter godere del trattamento di sostegno al reddito, devono essere in possesso dello stato di disoccupazione e, con riferimento ai requisiti contributivi, devono aver versato almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento e, nell'anno solare dell'evento di cessazione dal lavoro, aver versato almeno un mese di contribuzione, oppure avere un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che da diritto

¹⁰⁵ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

all'accredito di un mese di contribuzione.

A differenza della disciplina prevista dalla Legge Fornero per la prestazione *una tantum*, non è prevista né la condizione della mono committenza del collaboratore né un limite reddituale massimo per l'accesso all'indennità, consentendo, di fatto, l'accesso al beneficio ad una più ampia platea di destinatari.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo dell'indennità, l'importo e il limite massimo il legislatore ha uniformato, ove possibile, la disciplina della prestazione prevista per i collaboratori a quella destinata ai lavoratori subordinati.

La base di calcolo è costituita dal reddito imponibile ai fini previdenziali, risultante dai versamenti contributivi effettuati, derivante dai rapporti coordinati e continuativi dell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi.

L'importo dell'indennità è pari al 75% del reddito mensile, se uguale o inferiore ad Euro 1.195,00, se il reddito è superiore l'indennità è incrementata di una somma pari al 25% del differenziale tra l'importo e il reddito medio mensile.

Come per la Naspi, inoltre, l'indennità mensile non può superare il tetto massimo fissato per l'anno di riferimento.

Inoltre, analogamente alla Naspi, è previsto un meccanismo di riduzione progressiva dell'importo dell'indennità.

Anche la compatibilità del trattamento di disoccupazione e lo svolgimento di una nuova attività autonoma o di impresa individuale è disciplinata in maniera analoga rispetto alla Naspi, tuttavia, nel caso in cui il soggetto beneficiario inizi una nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato di durata superiore a cinque giorni, lo stesso decade dal diritto a ricevere l'indennità¹⁰⁶.

A differenza della Naspi, invece, per i periodi di fruizione della DIS-COLL non sono riconosciuti i contributi figurativi.

Per quanto riguarda la durata, infine, l'indennità, a differenza della prestazione *una tantum* prevista con L. 92/2012, è corrisposta mensilmente, per un periodo massimo complessivo di sei mesi.

Il profilo della condizionalità è disciplinato in modo identico rispetto al trattamento previsto per i lavoratori subordinati. Per conservare l'indennità di disoccupazione è necessaria, da un lato, la permanenza dello stato di disoccupazione e, dall'altro, la partecipazione ad iniziative di politica attiva e percorsi di riqualificazione professionale¹⁰⁷.

Come anticipato, il D. Lgs. 22/2015, oltre alle indennità di disoccupazione, Naspi e DIS – COLL, ha introdotto un particolare assegno di disoccupazione, così detto Asdi,

¹⁰⁶ M. ALTIMARI, *Il decreto sul riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D.Lgs. 22/2015)*, in *Guida al Jobs Act*, i Quaderni di wikilabour.

¹⁰⁷ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

destinato a quei lavoratori che, una volta esaurito il periodo di fruizione della Naspi, permanevano in condizione di disoccupazione involontaria e in una condizione economica di bisogno¹⁰⁸.

Tale misura, introdotta come sperimentazione per il solo 2015, resterà attiva fino al 2018, quando sarà abolita e sostituita dal Reddito di inclusione sociale (Rei), sostituito a sua volta, nel 2019, dal Reddito di Cittadinanza.

È opportuno sottolineare che, sebbene il legislatore del 2015 avesse previsto come requisito di accesso lo stato di disoccupazione, oltre al precedente godimento della Naspi, si trattava di uno strumento di natura assistenziale, e non già di natura assicurativa¹⁰⁹.

All'epoca della sua introduzione, inoltre, risultava essere una tipologia di trattamento del tutto sconosciuta all'ordinamento italiano, più simile a misure note in ordinamenti stranieri, come la *Arbeitslosengeld II* dell'ordinamento tedesco, ovvero una prestazione assistenziale destinata a persone abili al lavoro, disoccupate e in situazione di indigenza¹¹⁰.

L'importo dell'assegno, erogato mensilmente per un massimo di sei mesi, era pari al 75% dell'ultima indennità Naspi percepita e comunque, non poteva superare

¹⁰⁸ Il legislatore del 2015 non specifica cosa debba intendersi per "situazione economica di bisogno", demandando tale compito ed altre fondamentali modalità operative ad un successivo decreto ministeriale.

¹⁰⁹ E. BALLETTI, La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, a cura di F. Carinci, Modena, 2014.

¹¹⁰ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

l'ammontare dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, legge 8 agosto 1995, n. 335.

Il sistema di riconoscimento dell'assegno, inoltre, si caratterizzava per una forte condizionalità, già prevista dalla Legge Delega 183/2014, che stabiliva che tale prestazione di disoccupazione dovesse prevedere per il beneficiario «*obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti*», e rafforzata dalla disciplina introdotta dal D. Lgs. 22/2015, secondo cui percettore dell'assegno aveva l'obbligo di aderire a un “progetto personalizzato”, redatto dai servizi competenti, che avrebbe dovuto indicare degli impegni di ricerca attiva di un lavoro, di disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione e di accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte era obbligatoria, pena la decadenza dal beneficio¹¹¹.

Delineati i tratti essenziali degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione, introdotti con il D. Lgs. 22/2015, occorre ricordare che l'intervento riformatore del Governo Renzi in materia di strumenti di sostegno del reddito, è stato effettivamente completato con l'attuazione della Legge Delega n. 183 del 2014 nella parte relativa all'introduzione dei servizi di politica attiva del lavoro, pensati dal legislatore come strumenti da collegare alle

¹¹¹ S. SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

misure di sostegno al reddito, per garantire al soggetto inoccupato la riqualificazione e il reinserimento nel mondo del lavoro.

Questa parte della delega aveva già trovato parziale attuazione con l'art. 17 del D. Lgs. 22/2015, che disciplinava lo strumento del contratto di ricollocazione¹¹². Tale strumento prevedeva il diritto del soggetto in stato di disoccupazione a un'assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione e il dovere in capo allo stesso di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dai servizi per il lavoro pubblici o altri soggetti accreditati, a condizione che il soggetto effettuasse la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità (che sarebbe stata definita dal D. Lgs. 150/2015, non ancora attuato al momento dell'entrata in vigore del D. Lgs. 22/2015).

A seguito della definizione del profilo personale di occupabilità, al soggetto veniva riconosciuta una somma denominata "dote individuale di ricollocazione", spendibile presso i soggetti accreditati.

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 150 del 2015, sul riordino dei servizi e delle politiche attive del lavoro, lo strumento del contratto di ricollocazione venne sostituito dall'"assegnamento di ricollocazione" e furono messe in atto diverse misure tese a ricostruire l'intera architettura istituzionale dei servizi per l'impiego e le politiche attive,

¹¹² M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del Jobs Act: riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016.

nonché il quadro dei soggetti competenti.

Tale riforma, oltre che istituire la “Rete nazionale dei servizi per le politiche attive”, che includeva la neo – istituita Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) nonché i soggetti pubblici (Centri per l’impiego) e i privati (agenzie per il lavoro), ha istituito un modello che àncora non solo l’accesso alle misure finalizzate alla ricollocazione, ma anche la fruizione di alcune delle garanzie oggetto degli ammortizzatori sociali, al “coinvolgimento attivo” dei soggetti protetti, e, quindi, all’ottemperanza di precisi obblighi di attivazione in capo a quest’ultimi¹¹³.

In tal modo si delinea quel sistema caratterizzato dalla penetrante condizionalità del trattamento di disoccupazione, subordinato alla ricerca attiva di un’occupazione da parte del beneficiario e dall’accettazione di un posto di lavoro congruo¹¹⁴ rispetto alle proprie competenze e nella disponibilità a partecipare a misure di politica attiva del lavoro (ad es. colloqui e attività formative)¹¹⁵. Tali impegni, devono essere assunti dal soggetto disoccupato beneficiario di un trattamento di sostegno al reddito, nei confronti dei centri per l’impiego, tramite un “patto di servizio”, che regola diritti e doveri delle parti.

¹¹³ R. FABOZZI, Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 312/201.

¹¹⁴ Secondo l’art. 25 del D. Lgs. 150/2015, si considera congrua un’offerta che sia coerente con le esperienze e la professionalità del soggetto, tenendo conto della distanza del luogo di lavoro rispetto alla sua abitazione e purchè comporti una retribuzione che sia superiore almeno del 20% rispetto all’indennità percepita.

¹¹⁵ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit, 2017, I, pag. 429.

Per rendere effettiva la condizionalità, inoltre, nel caso in cui i beneficiari non adempiano ai propri obblighi sono previste diverse sanzioni, che possono comportare la decurtazione del trattamento o, in alcuni casi, la sua revoca.

Basti ricordare che la prima mancata presentazione, senza giustificato motivo, dei beneficiari, alla convocazione per la stipula del patto o agli appuntamenti per colloqui periodici previsti dal centro per l'impiego comporta la decurtazione di un quarto di una mensilità, mentre, in caso di terza assenza ingiustificata, la sanzione è quella della decadenza della prestazione e dallo stato di disoccupazione¹¹⁶.

Al fine di rendere effettivi il controllo sulla sussistenza dei requisiti per l'accesso e l'assistenza ai beneficiari, il legislatore del 2015, inoltre, ha previsto un sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro, attraverso le quali costruire il fascicolo elettronico del lavoratore, nel quale dovranno confluire tutte le informazioni relative ai singoli lavoratori e attraverso il quale avviene il controllo dei beneficiari dei trattamenti di sostegno del reddito¹¹⁷.

3.3 Il Sostegno per l'inclusione attiva (Legge 28 Dicembre 2015 n. 208) e il Reddito di inclusione (Decreto Legislativo n. 147 del 2017)

¹¹⁶ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit. pag. 429.

¹¹⁷ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pag. 431.

In seguito all'intervento riformatore del *Jobs Act*, e dinanzi al perdurare della crisi economica, la dottrina giuslavoristica e la politica si sono ben presto rese conto che gli strumenti di sostegno al reddito introdotti nel 2015, sebbene fondamentali per evitare l'esclusione sociale di chi ha perso un lavoro, non erano, tuttavia, in grado di tutelare i soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale¹¹⁸.

Per tentare di far fronte a tali istanze, pertanto, con Legge 28 dicembre 2015, n. 208, il Governo è intervenuto introducendo il Sostegno per l'inclusione attiva, una misura di contrasto alla povertà che prevedeva l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà con almeno un componente minorenni oppure un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.

Dal punto di vista reddituale, inoltre, era necessario che la situazione economica equivalente (ISEE) non fosse superiore ai 3.000,00 Euro.

Per quanto riguarda l'importo riconosciuto, invece, l'intervento prevedeva l'erogazione di 80 euro con cadenza bimestrale per i nuclei familiari mono personali, 160 euro per i nuclei familiari composti da due membri, fino a 400 euro per i nuclei di 5 o più membri.

Anche tale misura, tuttavia, era condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei comuni, in rete con gli

¹¹⁸ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pag. 433.

altri servizi del territorio (i centri per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole) e con i soggetti del terzo settore, le parti sociali e tutta la comunità.

Il progetto doveva essere costruito insieme al nucleo familiare sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni e doveva coinvolgere tutti i componenti, instaurando un patto tra servizi e famiglie che avrebbe dovuto implicare una reciproca assunzione di responsabilità e di impegni. Le attività potevano riguardare i contatti con i servizi, la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione, la frequenza e l'impegno scolastico, la prevenzione e la tutela della salute¹¹⁹.

Tale istituto, tuttavia, era destinato ad essere ben presto superato, come previsto dallo stesso decreto che lo disciplinava, che ne riconosceva la funzione di strumento “ponte” nella lotta alla povertà sino all’approvazione del reddito di inclusione sociale¹²⁰.

Quest’ultima misura è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla Legge delega n. 33 del 2017, recante norme relative al contrasto della povertà, ed è individuata, dalla stessa legge delega, “*come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale*”¹²¹.

Sempre secondo quanto disposto dalla legge delega, anche questo trattamento avrebbe dovuto essere caratterizzato dalla condizionalità, essendo subordinato, da un lato, alla

¹¹⁹ <https://www.lavoro.gov.it/>

¹²⁰ M. Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pag. 433.

¹²¹ Comma 1, lett. a) dell’art. 1 Legge Delega 33/2017.

prova dei mezzi mediante il modulo ISEE, e, dall'altro, all'adesione di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale¹²².

Ebbene, le indicazioni della legge delega del marzo 2017 sono state recepite dal Governo nell'agosto dello stesso anno, quando, con D. Lgs. 147, è stato definitivamente istituito il Reddito di inclusione (Rei), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Come anticipato, tuttavia, tale strumento, nonostante la lunga e travagliata gestione della legge delega e del decreto attuativo, ha avuto un breve periodo di effettiva operatività, essendo stato sostituito, dal 1° marzo 2019, dal Reddito di cittadinanza.

Volendo esaminare il precedente più immediato del reddito di cittadinanza¹²³, occorre partire dalla definizione che ne dà l'art. 2 del D. Lgs. 147/2017.

Tale norma lo definisce, al primo comma, come una misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

L'intento del legislatore, dunque, è quello di sostituire le misure di sostegno al reddito esistenti (SIA e ASDI) con l'unica misura del REI¹²⁴.

Al secondo comma dello stesso articolo 2, inoltre, il

¹²² M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pag. 434.

¹²³ R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in RDSS, anno XIX, n. 3, 2019.

¹²⁴ A. M. CATENACCI, *Il reddito di inclusione tra universalità e condizionatezza. Le parole sono importanti*, in *Oltre il reddito di inclusione "un reddito garantito come diritto di base"*, per *Basic income network IT*, Febbraio 2018

Reddito di inclusione è definito come *«una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzata all'affrancamento dalla condizione di povertà»*.

Emergono dunque i due tratti essenziali di tale strumento: da un lato la pretesa “universalità” e, dall’altro, la persistente condizionalità del trattamento.

Per quanto riguarda il primo requisito, è bene sottolineare che tale strumento viene definito “universale” in quanto il legislatore ne aveva previsto l’erogazione a una parte della popolazione selezionata in base a regole uguali per tutti, diversamente dall’Asdi, riservato ai soli lavoratori disoccupati assicurati dalla Naspi, e dal Sostegno di inclusione attiva, che non riguardava i casi di povertà collegati alla disoccupazione ma era indirizzato direttamente alle famiglie in difficoltà economica con minori, disabili o donne incinta tra i componenti¹²⁵.

Ciò nonostante, il Reddito di inclusione è ben lontano dall’essere stata una misura di reddito minimo effettivamente “universale”, nonostante le modifiche introdotte con Legge di Bilancio 2018, che ha eliminato gran parte dei criteri familiari ed occupazionali¹²⁶.

Prima di tale modifica, la platea dei beneficiari era costituita da tutti i nuclei familiari in difficoltà economica che includessero tra i componenti almeno un minore di 18

¹²⁵ A. M. CATENACCI, *op. cit.*

¹²⁶ E. MONTICELLI, *Quale nuovo ruolo per gli enti locali dopo il sistema del Reddito di Inclusione*, in *Oltre il reddito di inclusione un reddito garantito come diritto di base*, per *Basic income network IT*, Febbraio 2018

anni, oppure una persona con disabilità, oppure una donna in stato di gravidanza, oppure un lavoratore di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione al momento della domanda.

In seguito alla Legge di Bilancio 2018, intervenuta nell'ottica della progressiva estensione della misura, sono stati abrogati tutti i requisiti familiari. Pertanto, dal 1° giugno 2018 (fino a Febbraio 2019, prima dell'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza), lo strumento è stato reso accessibile a tutti i soggetti in possesso degli altri requisiti (di soggiorno e residenza, oltre che economici), indipendentemente dalla composizione familiare.

Per la valutazione del requisito economico, dovevano essere presi in considerazione, separatamente, la situazione economica del nucleo familiare (espressa dall'ISEE), la situazione reddituale, il patrimonio immobiliare e mobiliare, il possesso di autoveicoli immatricolati da meno di 24 mesi o imbarcazioni da diporto.

Il Reddito di inclusione, in ogni caso, non poteva essere cumulato con ammortizzatori sociali come la Naspi, mentre nel caso di altre misure di carattere assistenziale, la componente economica del trattamento doveva essere ridotto per un ammontare pari a quello erogato attraverso le altre misure¹²⁷.

Per quanto riguarda la durata, il beneficio economico poteva essere riconosciuto per un periodo continuativo non

¹²⁷ E. MONTICELLI, *op.cit.*

superiore a 18 mesi, e, superato tale limite, non poteva essere rinnovato se non trascorsi almeno 6 mesi dalla cessazione del godimento. In caso di rinnovo, inoltre, la durata massima era fissata in 12 mesi.

L'entità del beneficio economico veniva calcolata in base ai componenti del nucleo familiare e alle risorse economiche già in possesso dal richiedente.

Come anticipato, anche tale strumento di sostegno al reddito, si caratterizzava per la forte condizionalità. Ai soggetti beneficiari, infatti, era imposto l'obbligo di aderire ad un progetto personalizzato, predisposto dai servizi sociali del Comune, insieme ai servizi per l'impiego, servizi sanitari, scuole o altri soggetti privati, e di attenersi agli impegni fissati da tale progetto, pena l'applicazione delle sanzioni previste all'art. 12 del Decreto Legislativo.

Il progetto personalizzato poteva abbracciare diversi aspetti della vita dei beneficiari, prevedendo attività di prevenzione e cura dei problemi di salute, frequenza scolastica, iniziative di formazione e orientamento al lavoro, anche attraverso accordi stipulati con i centri per l'impiego, tese alla ricerca di una nuova occupazione.

Le sanzioni, simili a quelle già esaminate per lo strumento dell'Asdi, potevano comportare, in caso di mancata partecipazione, senza giustificato motivo, di uno dei componenti del nucleo familiare alle iniziative di orientamento al lavoro, la decurtazione di una mensilità del Rei, e in caso di ulteriore mancata presentazione, in

assenza di giustificato motivo, o in caso di ingiustificata mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua¹²⁸, la definitiva decadenza della prestazione e, per gli interessati, anche la decadenza dallo stato di disoccupazione.

La struttura del Rei, così come sinteticamente qui descritta, ad oggi, non esiste più. A decorrere dal 1° marzo 2019, infatti, non è più stato possibile richiedere il riconoscimento o il rinnovo del Reddito di inclusione, sostituito, a meno di due anni dalla sua entrata in vigore, dal Reddito di Cittadinanza.

Il tempo per valutare i risultati del Rei, dunque, è evidentemente troppo breve. Tuttavia, sulla base dei dati pubblicati dall'Osservatorio sul Reddito di Inclusione, relativi all'anno 2018, non sembra potersi sostenere il fallimento di tale misura, che, forse, ha avuto come vero limite quello di essere stata introdotta troppo tardi, con scarse risorse a disposizione e quando le elezioni del marzo 2018 erano ormai alle porte¹²⁹.

¹²⁸ Il legislatore si è preoccupato, con Decreto Ministeriale 10 aprile 2018, di definire il concetto di offerta di lavoro congrua sulla base dei seguenti principi: coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; - distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento con mezzi di trasporto pubblico; - durata dello stato di disoccupazione; - entità della retribuzione del lavoro offerto (per i beneficiari di Naspi, DIS – COLL e Asdi).

¹²⁹ G. CAZZOLA, *Il Reddito di Cittadinanza*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2019, 5, 446 (commentario alla normativa).

Capitolo 4

Il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge n. 26 del 28 marzo 2019, recante: “*disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”.

4.1. La legge delega: presupposti e dibattito sulla riforma

Con l’erronea, ma potente nomenclatura di “reddito di cittadinanza”¹³⁰ il movimento cinque stelle, sin dai suoi albori (almeno dal 2013), ha inserito tra gli elementi del suo programma sociale, o meglio tra le bandiere della sua penetrazione politica, il tema del reddito minimo, della lotta alla povertà nell’ottica di perseguire l’inclusione sociale e la piena occupazione.

Con studi più o meno scientifici la misura è stata presentata come una sorta di panacea di tutti i mali che derivano oggi in Italia dalla povertà e dall’esclusione sociale con le sue ricadute in termini di arretratezza culturale, disagio sanitario, abbandono scolastico ecc.

In realtà, il progetto sul quale si è discusso ed è stato oggetto del dibattito parlamentare e poi dell’approvazione, prima nella forma del decreto legge poi convertito in legge, è sempre stato un mix piuttosto confuso tra introduzione di un cd. reddito minimo garantito, fortemente condizionato nei meccanismi di accesso e di fruizione, tendenzialmente finalizzato o, meglio, orientato a favorire l’occupazione ed a costituire, quindi, un meccanismo

¹³⁰ E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n.4/2019)*, in RDSS, n. 3, 2019, 609

transitorio di sostegno del reddito per individui in cerca di una prima occupazione o di una ricollocazione.¹³¹

Le pressioni di ogni genere e l'esigenza tipicamente legata alle tempistiche particolarmente accelerate della politica italiana ha comportato una scarsa lucidità del legislatore che, soprattutto, si è tradotta nella scelta di una misura unica che sostanzialmente tenta una, equilibristica e forse impossibile, sintesi tra l'esigenza della lotta alla povertà e quella di sostegno al lavoro, lasciando il campo anche a non poche perplessità in ordine al ruolo dei Centri per l'impiego che, ancora una volta, vengono distolti dalla loro funzione primaria "di intermediari ed orientatori" a favore di incombenze burocratiche e selettive e di controllo che non si addicono alla loro struttura e rischiano di comprometterne la già asfittica efficienza.¹³²

Resta il fatto che la riforma, preceduta da una ridondante comunicazione politica volta ad esaltarne le potenzialità e gli effetti già di breve periodo, ha visto la luce tra gennaio e marzo del 2019 ed è stata, comunque da qualcuno etichettata come "*la riforma strutturale con il più forte investimento nel contrasto alla povertà che l'Italia abbia mai adottato*"¹³³, mentre altri¹³⁴ ne hanno valorizzato le interessanti prospettive in termini di "*lotta alla disoccupazione finalmente vittoriosa*" questo a riprova delle due anime che coesistono nel testo e che, come si vedrà, ne condizionano fortemente l'efficacia.

La realtà è che la scelta del legislatore è stata nel senso di un

¹³¹ E.M. HONERLEIN, cit., pag. 609

¹³² E. MANDRONE e M. MAROCCO: *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in *Economia e lavoro*, 2019, 2, pag. 63

¹³³ Per tutti v. E.M. HOHNERLEIN, cit., p. 609

¹³⁴ P. ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in *Riv.Giur.lav.*,1, 2019, 111.

“universalismo selettivo ovvero della creazione di una misura che sia erogata su base familiare a tutti i soggetti che si trovino in stato di bisogno (...) ma condizionata alla prova dei mezzi”.¹³⁵

Si tratta, in sostanza, di una forma di reddito minimo che diversamente dall'effetto annuncio dettato dalle esigenze politiche, che non si discosta dal modello costituzionale cui è sempre stata ispirata la legislazione in materia, secondo cui al centro del sistema degli interventi statali sull'inclusione sociale c'è il lavoro come diritto/dovere fondamentale per la partecipazione alla vita sociale¹³⁶ così che anche il reddito di cittadinanza si caratterizza per la forte condizionalità nell'accesso e per un deciso orientamento dei meccanismi previsti dalla legge nell'ottica di attivazione dei beneficiari nella ricerca concreta dell'occupazione.¹³⁷

4.2. Uno sguardo d'insieme sul testo

Passando all'esame del testo¹³⁸, la prima considerazione riguarda la nomenclatura atteso che la misura che la legge introduce viene differentemente denominato “pensione di cittadinanza” quando l'erogazione è prevista a favore di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni oppure quando viene rispettato il requisito della

¹³⁵ E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto- legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019* in *Legislazione, prassi amministrative e contrattazione*, 2019, 968.

¹³⁶ Artt 1 e 4 della Costituzione e con questa chiave di lettura per tutti vedi C. TRIPODINA *“Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro” Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza”*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

¹³⁷ E. Dagnino, cit., pag.968

¹³⁸ Si parla del D.L. 28 gennaio 2019 n.4

convivenza “esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o non autosufficienza...”, mentre si parla di “reddito di cittadinanza” in tutti gli altri casi.

La norma istitutiva è il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4¹³⁹ che definisce il reddito di cittadinanza all’art 1 *“misura unica di contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all’esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, nonché a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”*.

L’ambizioso sistema costruito dal legislatore prevede la coesistenza, ampiamente criticata in dottrina, tra inserimento lavorativo e inclusione sociale, quest’ultima prevista solamente per famiglie con quei problemi che vengono definiti “multidimensionali”¹⁴⁰.

Si prevede, quindi, l’elargizione di un beneficio subordinato a requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno nonché legati al reddito e al patrimonio.

Altro elemento di “condizionalità” è l’immediata dichiarazione di disponibilità al lavoro nonché la sottoscrizione di un Patto per il lavoro o di un Patto per l’inclusione sociale.

Queste condizioni, che non riguardano alcune categorie di soggetti, sono funzionali a inserire i beneficiari in un *“percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale, che prevede attività al servizio della*

¹³⁹ Convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, in G.U. serie generale, n. 75 del 29 marzo 2019

¹⁴⁰ Dalle *“Linee Guida”* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul reddito di cittadinanza

*comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi e altri impegni individuati dai servizi competenti”*¹⁴¹.

Si osserva, quindi, una presa di consapevolezza circa l'insufficienza, in presenza di alcune condizioni, del solo reddito per uscire dallo stato di povertà. In sostanza, si trasla la mancanza di reddito da causa ad effetto onde evitare le così dette “trappole della povertà” e si considera la necessità di una progettazione personalizzata che predisponga interventi appropriati per accompagnare un nucleo familiare all'autonomia¹⁴².

Il percorso includerà, quindi, prioritariamente servizi sociali e socio-sanitari nonché l'attivazione dei centri per l'impiego, configurando un modello di Stato che assume una chiara e seria responsabilità nei confronti dei cittadini più vulnerabili in cambio di una loro attiva collaborazione.

Poiché rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana è un principio fondamentale della nostra democrazia¹⁴³, l'intento del legislatore, che è da considerare quantomeno coerente e ambizioso, si accompagna, però, ad alcuni aspetti critici di carattere tecnico e applicativo che verranno analizzati.

Prima di entrare nel dettaglio della disciplina si deve rispondere al quesito in ordine alla sussistenza ed alla provenienza delle risorse necessarie per il funzionamento dell'istituto.

A questo scopo è stato istituito dal ministero del lavoro e delle politiche sociali un “Fondo per il reddito di cittadinanza” con

¹⁴¹ G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n 5/2019, pag. 452.

¹⁴² Sul concetto della progettazione si vedano le *Linee guida per la definizione dei patti per l'inclusione sociale* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁴³ Art. 3 comma 2 della Costituzione.

dotazione pari a 7100 milioni di euro per il 2019, 8055 per il 2020 e 8317 annui a decorrere dal 2021. Nei limiti di queste risorse si prevede di dare attuazione agli interventi previsti. Il fondo è collegato, nell'ambito dello stesso ministero, al Fondo della revisione del sistema pensionistico, prevedendo tra i due un meccanismo di compensazione e ammettendo la possibilità di spostare i risparmi conseguiti in uno, nell'altro ¹⁴⁴

4.3. Condizionalità delle misure e requisiti per la concessione

Per l'accesso al reddito di cittadinanza o pensione di cittadinanza sono necessari anzitutto requisiti di residenza e soggiorno. Il richiedente deve infatti essere:

- Cittadino italiano o di altro paese UE, o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero proveniente da paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.
- Residente in Italia almeno da 10 anni (ci si riferisce al momento di presentazione della domanda), di cui gli ultimi 2 in modo continuativo¹⁴⁵.

Come si vedrà più approfonditamente, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come lo status di cittadino non sia, da solo considerato, sufficiente per consentire una discriminazione nell'erogazione privilegiata di servizi sociali rispetto allo straniero

¹⁴⁴ Si veda G. CAZZOLA, op. cit.

¹⁴⁵ L. LUSIGNOLI e L. RICCIARDI, *Scheda di lettura della legge 28 marzo 2019, n 26 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019 n 4- Misure in materia di reddito di cittadinanza.*

legalmente residente di lungo periodo. Per questo e altri elementi la disciplina è da più parti considerata indirettamente discriminatoria.¹⁴⁶

Sono poi necessari dei requisiti strettamente legati al patrimonio. Il nucleo familiare deve, infatti, dimostrare:

- Un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 9360 euro e vi è poi l'applicazione di parametri della "scala di equivalenza"¹⁴⁷ a seconda della composizione del nucleo familiare.
- Un valore del patrimonio immobiliare (come definito ai fini ISEE), diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro.
- Un valore del patrimonio mobiliare, in Italia e all'estero, non superiore a 6.000 euro, accresciuta fino a 10.000 a seconda della composizione familiare¹⁴⁸.
- Un valore di reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Soglia incrementata a 7560 ai fini dell'accesso alla PDC. In ogni caso la soglia diventa 9360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione.

Altro sbarramento concerne l'impossibilità di richiedere la misura

¹⁴⁶ Si veda G. CAZZOLA, op. cit. Di diverso avviso R.CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci ed ombre*, in RDSS, 3, 2019, p. 567, secondo cui il requisito non è di per sé criticabile atteso che: "la discrezionalità legislativa nei modi di attuazione dei diritti sociali può condurre, in questo ambito a scelte diverse".

¹⁴⁷ Le linee guida del Ministero del lavoro e previdenza sociale suggeriscono che il parametro della scala di equivalenza è 1 per il primo componente del nucleo, poi incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di 18 anni e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un tetto massimo di 2,1; ovvero 2,2 se "nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza come definita ai fini ISEE".

¹⁴⁸ La soglia viene aumentata di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro più ulteriori 1000 per ogni figlio successivo al secondo; questi massimali sono ulteriormente aumentati di euro 5000 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficiente presente nel nucleo.

assistenziale quando si ha disponibilità di beni durevoli quali autoveicoli e motoveicoli, a seconda della cilindrata e della data di immatricolazione¹⁴⁹ e di navi e imbarcazioni da diporto.

Da notare è che il reddito di cittadinanza è compatibile con il godimento della NASpI o altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria.

Una particolare disposizione, introdotta in sede di conversione, solleva secondo alcuni¹⁵⁰ un fondato dubbio circa un intento discriminatorio, in quanto aggiunge per gli stranieri non comunitari una difficoltà in più.

I cittadini di stati non appartenenti all'UE, infatti, per conseguire il reddito di cittadinanza devono produrre una particolare certificazione, rilasciata dall'autorità competente dello stato estero, sui requisiti di reddito e patrimoniali e sulla composizione familiare. Certificazione che deve poi essere tradotta in italiano e legalizzata dall'autorità consolare italiana. Sono esclusi dall'obbligo di questa certificazione:

- I rifugiati politici;
- i soggetti per cui convenzioni internazionali dispongano diversamente;
- i soggetti nei cui paesi di appartenenza sia impossibile acquisire le certificazioni (elencazione demandata ad un successivo decreto ministeriale).

¹⁴⁹ *“Nessun componente del nucleo familiare dev'essere intestatario o avere piene disponibilità di autoveicoli immatricolati per la prima volta entro i sei mesi antecedenti la richiesta del beneficio, ovvero di cilindrata superiore a 1600cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250cc, immatricolati per la prima volta nei due anni precedenti, fatti salvi gli autoveicoli e motoveicoli per cui è prevista un'agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente”*. G. CAZZOLA, op. cit., pag. 448

¹⁵⁰ Si veda L. LUSIGNOLI e L. RICCIARDI, op. cit. ; G. CAZZOLA, op. cit. ; E.M. HOHNERLEIN, op. cit.

4.4. I benefici economici

Per i beneficiari di reddito di cittadinanza o pensione di cittadinanza è prevista l'erogazione di un importo variabile a seconda della numerosità del nucleo familiare erogato mensilmente tramite un'apposita carta di pagamento elettronica ("*carta reddito di cittadinanza*"). Più precisamente si tratta di un'integrazione del reddito familiare fino a 6000 euro annui per il singolo (7560 in caso di pensione di cittadinanza), somma riparametrata in base alla composizione del nucleo familiare utilizzando la "scala di equivalenza".

Per i nuclei familiari residenti in abitazione in locazione poi vi è, poi, un'integrazione pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto, fino ad un massimo di 3360 euro annui (1800 in caso di pensione di cittadinanza o se vi è una casa di proprietà per la quale è stato concesso un mutuo).

La carta reddito di cittadinanza non permette di effettuare prelievi di contante superiori a cento euro per mese moltiplicati per il parametro della scala di equivalenza.

Il beneficio è esente da pagamento dell'IRPEF e o e oscilla tra due valori limite. Non può, infatti, essere inferiore a 480 euro annui e superiore a 9360 euro annui, somma da moltiplicare per il corrispondente parametro della scala di equivalenza e che va poi ridotta in dipendenza del valore del reddito familiare.

Il legislatore, però, non distingue il sussidio a seconda dell'età del soggetto beneficiario e prescinde completamente da una

valutazione sulla sua astratta occupabilità, in questo modo si rischia di ottenere effetti perversi, nel senso che il sussidio di povertà nella sua misura massima (780 euro), soprattutto in certe aree geografiche del Paese dove il reddito da lavoro talvolta non supera la soglia fissata dal legislatore, potrebbe disincentivare la ricerca di lavoro e, comunque, *“alterare il principio che governa il sistema di sicurezza sociale: il rapporto tra lavoro, cittadinanza sociale e solidarietà”*¹⁵¹.

Di non marginale interesse è, poi, la questione in ordine alla natura giuridica dell'erogazione¹⁵² che rileva ad es. con riferimento alla possibilità o meno di sottoporre la somma in questione a pignoramento. Sembra preferibile ritenere, considerate le finalità ed il contesto dell'erogazione, che si tratti di meccanismi assistenziali e, quindi, sottratte al pignoramento. Certamente impignorabile è, invece, la pensione di cittadinanza.¹⁵³

Il reddito di cittadinanza viene erogato dal mese successivo a quello di una richiesta avvenuta con successo ed è riconosciuto fintanto si rientri nelle condizioni previste per la sua percezione.

Si può, comunque, ottenere la somma mensilmente per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, con la possibilità di un rinnovo, previa sospensione dell'erogazione per un periodo di un mese.

Questa disposizione rientra tra quelle che vari autori non riescono a decrittare per trovargli una coerenza sistematica nel quadro

¹⁵¹ R. CASILLO *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n.4: precedenti, luci ed ombre*, in RDSS, 3, 2019, pag. 558

¹⁵² V. A. DE ANGELIS, *Il reddito di cittadinanza può essere pignorato se chi lo percepisce ha debiti insoluti?* pubblicato sul sito investireoggi.it, 10 gennaio 2020.

¹⁵³ Ai sensi del comma 7 dell'art. 545 c.p.c.

legislativo ¹⁵⁴ , ritenendo sostanzialmente che la durata temporalmente limitata codifichi l'inidoneità della misura a cogliere l'obiettivo della lotta alla povertà ed all'esclusione sociale.

La sospensione non opera, invece, nel caso di pensione di cittadinanza. La legge disciplina, poi, i casi di interruzione della fruizione ¹⁵⁵ .

Nel caso in cui il beneficio non sia speso interamente sono previste delle penalizzazioni. L'ammontare non speso o non prelevato è, infatti, sottratto, nei limiti del 20% del beneficio erogato, dalla mensilità successiva (a quella in cui non è stato interamente speso). Vi è poi una verifica in ciascun semestre di erogazione, ed è, comunque, decurtato dalla disponibilità della carta reddito di cittadinanza l'ammontare complessivo non speso o non prelevato nel semestre.

Questi vincoli, che sembrano improntati alla necessità di dare un forte impulso ai consumi, escludendo un possibile risparmio di natura precauzionale, per alcuni mal si conciliano con una pianificazione di spesa che può non necessariamente avere cadenza mensile ¹⁵⁶ .

Si deve, ovviamente, sottolineare che un'eventuale variazione della condizione occupazionale comporta una rideterminazione del beneficio. A questo fine l'avvio dell'attività di lavoro dipendente è comunicata all'INPS secondo modalità definite dall'istituto, che

¹⁵⁴ Vedi per esempio L. LUSIGNOLI e L. RICCIARDI, op. cit., pag. 2.

¹⁵⁵ In particolare "se l'interruzione dipende da ragioni diverse dall'applicazione di sanzioni, il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto; se l'interruzione dipende dal maggior reddito derivato da una variazione della condizione occupazionale e sia decorso almeno un anno nella nuova condizione, l'eventuale successiva richiesta del beneficio equivale a prima richiesta...". G. CAZZOLA, op. cit., pag. 450.

¹⁵⁶ v. L. LUSIGNOLI e L. RICCIARDI, op. cit..

mette l'informazione a disposizione delle piattaforme digitali per la gestione dei patti previsti. Anche l'avvio di un'attività di impresa è comunicato all'INPS entro trenta giorni dall'inizio dell'attività. Allo stesso modo se vi sono variazioni nella composizione del nucleo familiare c'è la necessità di presentare una DSU (Dichiarazione sostitutiva unica)¹⁵⁷ aggiornata entro due mesi dalla variazione, pena la decadenza dal beneficio nel caso la variazione produca una riduzione dello stesso.

Da un punto di vista tecnico, le domande per il riconoscimento del reddito di cittadinanza o pensione di cittadinanza possono essere inoltrate presso gli uffici postali, i caf, i patronati e con modalità informatiche. Il beneficio è riconosciuto dall'INPS che verifica, entro cinque giorni dalla comunicazione, il possesso dei requisiti. I Comuni verificano i requisiti anagrafici, secondo le modalità definite tramite accordo in sede di Conferenza stato-città ed autonomie locali.

4.5. Patto per il lavoro e patto per l'inclusione sociale

La collaborazione del soggetto è condizione imprescindibile per continuare a fruire del beneficio. Lo stesso è subordinato, come precedentemente accennato, alla dichiarazione da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, che non sono già occupati o frequentino un regolare corso di studi, di immediata disponibilità al lavoro nonché alla sottoscrizione di un patto per il

¹⁵⁷ Si tratta del modello in vigore dal 1 gennaio 2015, Decreto 7 novembre 2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

lavoro oppure di un patto per l'inclusione sociale ¹⁵⁸.

L'individuo è, in questo modo, inserito in un *“percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti”* ¹⁵⁹.

Condizioni queste che, ovviamente, non concernono alcuni soggetti, come i beneficiari di pensione di cittadinanza o i soggetti con disabilità o con carichi di cura (che possono essere esonerati in presenza di determinate caratteristiche ¹⁶⁰).

Prima della stipulazione di un patto i soggetti vengono convocati dai centri per l'impiego oppure presso i servizi comunali competenti per il contrasto alla povertà a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare. Si effettua, quindi, una valutazione a cui può seguire un patto per il lavoro o per l'inclusione sociale quando si riscontrino problemi “complessi e multidimensionali”.

In quest'ultimo caso, dopo un'analisi preliminare, seguirà una progettazione personalizzata in cui vanno sempre definiti obiettivo generale, risultato atteso, sostegni, impegni e incontri di monitoraggio.

Il patto ha, quindi, tendenzialmente, carattere dinamico e si

¹⁵⁸ Per un approfondimento circa le *“persone escluse dall'obbligo di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale”* si veda la circolare N. 3/2019 dell' ANPAL recante le *“Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto legge 28 gennaio 2019, n.4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.”*

¹⁵⁹ G. CAZZOLA, op. cit., pag. 452.

¹⁶⁰ Si fa riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età oppure componenti con disabilità grave o non autosufficienza, come definiti a fini ISEE. L. n. 26/2019

possono individuare delle fasi specifiche ¹⁶¹.

Per quanto riguarda il patto per il lavoro, i beneficiari del reddito di cittadinanza sono tenuti alla collaborazione ed ad accettare espressamente gli obblighi e rispettare gli impegni previsti. In particolare gli interessati devono:

- Registrarsi sull'apposita piattaforma digitale, da consultare per supportare la ricerca al lavoro;
- attivarsi per la ricerca di un impiego secondo le modalità definite nel patto;
- accettare l'eventuale avvio di corsi per la formazione o riqualificazione professionale;
- sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove per la selezione finalizzata all'assunzione;
- accettare almeno una di tre offerte di lavoro valutate come "congrue". In caso di rinnovo del beneficio dev'essere accettata la prima offerta utile di lavoro congrua.

La congruità dell'offerta di lavoro viene considerata in funzione della durata della fruizione del beneficio del reddito di cittadinanza e del numero di offerte rifiutate. La distanza e raggiungibilità dalla residenza del beneficiario, poi, sono fattori critici per questo tipo di valutazione.

In particolare, nei primi dodici mesi, un'offerta è congrua se il luogo di lavoro si trova ad una distanza fino a cento chilometri dalla residenza del beneficiario (o comunque raggiungibile in cento minuti con mezzi di trasporto pubblici), 250km se si tratta di seconda offerta, ovunque nel territorio italiano se si tratta di terza

¹⁶¹ Per un approfondimento sul tema si vedano le *Linee guida per la definizione de patti per l'inclusione sociale* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da pag.30.

offerta. Decorsi i dodici mesi 250km per la prima e seconda offerta, ovunque nel territorio dello stato se si tratta di terza offerta. In caso di rinnovo del beneficio dopo i 18 mesi, deve essere accettata la prima offerta utile di lavoro congrua. Tali condizioni si attenuano nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità o figli minori.

Nel caso in cui sia accettata un'offerta situata oltre 250km dalla residenza dell'interessato, egli continua a percepire il beneficio economico a titolo di compensazione per le spese di trasferimento, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici nel caso di presenza di minori o componenti con disabilità nel nucleo familiare.

Altro aspetto da analizzare per la valutazione di congruità è il richiamo della norma ai criteri individuati ai sensi dell'art. 25 del D.lgs. n 150, 2015, integrato con le disposizioni specifiche dell'art 4, comma 9 del decreto legge n.4/2019, relativamente alla coerenza dell'offerta ai profili professionali, tipologia contrattuale e misura della retribuzione ¹⁶².

Un ulteriore obbligo per i sottoscrittori di un patto per il lavoro o per l'inclusione sociale è quello di offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale e di tutela dei beni comuni, da svolgere nel comune di residenza compatibilmente con le altre

¹⁶² In particolare la circolare N.3/2019 dell' ANPAL afferma che "L'offerta di lavoro ... è congrua se rispetta i seguenti principi: 1) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; 2) distanza dalla residenza e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; 3) durata della disoccupazione; 4) retribuzione superiore di almeno il 10% del beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione".

attività del beneficiario. C'è quindi la necessità di garantire la propria disponibilità per un certo numero di ore settimanali, comunque mai superiore a otto.

I meccanismi di attivazione o di politiche attive per i beneficiari di reddito di cittadinanza passano essenzialmente attraverso le misure di accompagnamento sopra individuate ed un sistema di incentivi che si rivolge ai potenziali datori di lavoro e che dovrebbe impiegare un certo numero di risorse nella cura dell'occupabilità degli interessati attraverso percorsi di formazione e tutoraggio che fluidifichino l'accesso al lavoro ed affrontino eventuali situazioni di deficit professionale e formativo.

Sono, quindi, previsti incentivi a favore dei datori di lavoro privati che assumono a tempo pieno e indeterminato, soggetti beneficiari del reddito di cittadinanza. Comunicando alla piattaforma digitale istituita presso l'Anpal le disponibilità dei posti vacanti, e assumendo tramite la stessa, a tempo pieno e indeterminato, i datori possono ottenere *“uno sgravio contributivo, con esclusione dei premi e contributi INAIL, nel limite dell'importo mensile del reddito di cittadinanza percepito dal lavoratore, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, non superiore a 780euro mensili e non inferiore a cinque mensilità”*¹⁶³.

Nelle ipotesi di licenziamento, poi, salvi i casi in cui avvenga per giusta causa o giustificato motivo, il datore è tenuto alla restituzione dell'incentivo maggiorato delle sanzioni previste per mancato o ritardato pagamento di contributi o premi. Il meccanismo sanzionatorio in questione ha un'operatività limitata

¹⁶³ L. LUSIGNOLI e L. RICCIARDI, op. cit., pag. 8.

ai casi in cui il licenziamento avvenga nei trentasei mesi successivi all'assunzione.

4.6. Il ruolo dei centri per l'impiego: tra limiti strutturali e scarsità di risorse

Come si è più volte sottolineato, sono in molti ad avere evidenziato come risulti inopportuno aver previsto un'unica misura – appunto il reddito di cittadinanza - con un duplice scopo di contrastare la povertà e garantire il diritto al lavoro. La situazione di povertà ai confini con l'indigenza è qualcosa di molto più complicato della disoccupazione ed è doveroso confrontarsi con il fatto che le norme devono *“misurarsi con le persone, la loro preparazione e gli strumenti e risorse che hanno a disposizione”*¹⁶⁴.

E', appunto sul fronte dei Centri per l'impiego (CPI) e sul ruolo ad essi affidato dal legislatore del 2019 che si evidenzia con maggiore nettezza la latente tensione tra le due anime della disposizione normativa. Tale duplicità – unita ad una colpevole sottovalutazione delle problematiche e della incompiutezza del disegno dei governi precedenti in ordine al ruolo ed alle funzioni dei CPI, nonché la scarsità e frammentarietà delle risorse messe a disposizione ha determinato forse il vulnus più profondo alle aspettative di cui è carica la legge sul reddito di cittadinanza.

E' ben presto risultato, infatti, che non basta cambiare nome ad una struttura operativa per risolvere il problema delle competenze del personale, della diffusione territoriale e della scarsità di

¹⁶⁴ G. CAZZOLA, op. cit., pag. 457.

risorse.

I CPI nascono, infatti, con la Riforma Bassanini (Dlgs 23/12/1997), come “*strutture per la gestione ed erogazione da parte delle Provincie delle funzioni e compiti di collocamento e di politiche attive del lavoro conferite dallo stato a regioni ed enti locali*”¹⁶⁵. Le successive riforme non hanno portato a cambiamenti del ruolo del personale operativo che era, prima dell’introduzione del reddito di cittadinanza, quello di svolgere semplici compiti amministrativi e di registrazione. L’impianto della legge del 2019 che, come si è visto costruisce le politiche occupazionali e le attivazioni sull’attività dei CPI si scontra, quindi, con la pressante necessità di arricchire le strutture in questione con competenze specialistiche che permettano di effettuare complesse ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuazione dei posti di lavoro disponibili e coerenti con il profilo di ogni singolo soggetto.

Ai tempi del collocamento a chiamata numerica tutto si risolveva nel compilare una lista seguendo rigidi criteri, ricevere le richieste delle aziende e avviare gli iscritti nell’ordine previsto. Oggi, invece, risulta tutto molto più complesso¹⁶⁶.

Si deve poi considerare, anche effettuando un confronto a livello internazionale, la grave insufficienza che ha caratterizzato le risorse destinate alle politiche attive del lavoro e, al loro interno, al finanziamento dei servizi per l’impiego, siano essi pubblici o privati. Per quanto riguarda i CPI, dopo la loro istituzione, in tutte

¹⁶⁵ E. MANDRONE e M. MARROCCO, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro* in rivista *Economia & Lavoro*, 2019, pag. 64

¹⁶⁶ Circa la non sostenibilità di un cambio repentino di ruoli per un organismo che di fatto rimane invariato G. CAZZOLA propone l’affermazione di Margareth Thatcher: “*Non si può trasformare un mulo in una zebra dipingendolo a strisce*”

le risalenti modifiche avvenute prima con la Legge Biagi del 2003 poi con la Riforma Fornero del 2012 e con il Jobs Act del 2015 il legislatore proponeva innovazioni sempre richiamando la necessità che le stesse avvenissero “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”¹⁶⁷. Solo con la legge di stabilità del 2019¹⁶⁸ si cerca di recuperare tutto il tempo perduto.

Sotto questo aspetto è interessante notare che i paesi che hanno investito meno in servizi per l’impiego e politiche attive e più in politiche passive “*si ritrovano nelle posizioni peggiori, immobilizzati tra spese socialmente ormai non più revocabili e l’esigenza di stimolo all’economia, insoddisfatta per mancanza di risorse*”¹⁶⁹.

Alcuni propongono, come soluzione ad una prevista ed inevitabile inefficienza burocratica, l’adozione di un più efficace sistema informativo che semplifichi le funzioni operative e amministrative. Necessario, quindi, sarebbe, oltre al rafforzamento dell’organico dei CPI, puntare alla dematerializzazione su piattaforme digitali delle funzioni di carattere amministrativo incentivando il ricorso alle autocertificazioni (si propone in sostanza una “sburocratizzazione dei servizi”)¹⁷⁰.

Non si può non citare, poi, il dibattutissimo caso dei “*navigator*”. Per provare a sopperire all’inefficienza patologica dei Centri per l’impiego il governo ha, infatti, deciso di introdurre migliaia di formatori (un numero compreso tra i 4500 e i 6000¹⁷¹), assunti

¹⁶⁷ E. MANDRONE e M. MARROCCO, op. cit., pag. 64.

¹⁶⁸ Si parla della Legge 30 dicembre 2018 n. 145; legge di bilancio per il 2019.

¹⁶⁹ E. MANDRONE e M. MARROCCO, op. cit., pag. 67

¹⁷⁰ Per un approfondimento si veda l’audizione ASSOLAVORO sul *Disegno di legge n. 1637 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, 4 marzo 2019.

¹⁷¹ F. SEGHEZZI e M. TIRABOSCHI, Il ruolo dei *navigator* nel reddito di cittadinanza, per

con contratti di collaborazione di due anni, con la funzione di supportare l'accesso al mercato del lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza. L'introduzione della figura ha, fin da subito, sollevato polemiche in relazione ai criteri di selezione dei *navigator* (sostanzialmente sulla base di risposte a quiz interdisciplinari), che hanno fatto valutare il provvedimento come inappropriato per un'assenza di adeguate competenze, o, comunque, con una *“competenza solo presunta, al massimo teorica se non addirittura libresca”*¹⁷². Altri autori invece, se pur consapevoli dei rischi e dell'assenza dei tempi per selezionare e formare queste figure, ritengono fondamentale il ruolo dei *navigator* affermando che in loro assenza *“l'ipotesi di un reddito di cittadinanza rinnovato negli anni senza alcun reinserimento lavorativo è quasi una certezza”*¹⁷³. Per evitare che il reddito di cittadinanza diventi, quindi, una misura puramente assistenziale, ci sarebbe la necessità di individuare al meglio il profilo professionale dei *navigator*, comprendendo appieno la complessità, delicatezza e imprescindibilità del loro ruolo.

4.7. I controlli ed il sistema sanzionatorio

Ottenuto il beneficio del reddito di cittadinanza o della pensione di cittadinanza sono previste delle cause di decadenza e delle sanzioni nonché ipotesi di sospensione dell'erogazione. Decadenza si avrà se vi sono particolari violazioni del patto per il

www.bollettinoadapt.it

¹⁷² G. CAZZOLA, op. cit., pag. 456

¹⁷³ F. SEGHEZZI e M. TIRABOSCHI, op. cit., pag. 2

lavoro o per l'inclusione sociale ¹⁷⁴, se sono stati percepiti importi superiori al dovuto per dichiarazioni mendaci, con conseguente recupero di quanto percepito in eccesso, o nel caso in cui vengano accertati rapporti di lavoro dipendente o di co.co.co. (collaborazioni coordinate e continuative) non dichiarati.

Sono previste poi riduzioni progressive dell'importo, prima della decadenza dalla prestazione nel caso di violazioni minori degli obblighi del patto.

In caso di decadenza occorre attendere almeno 18 mesi prima di poter inoltrare un'ulteriore richiesta, limite che scende a 6 mesi se sono presenti minori o disabili nel nucleo familiare ¹⁷⁵.

Ai sensi dell'art. 7 ter poi, è prevista la sospensione dell'erogazione quando il richiedente o il beneficiario siano: *“destinatari di una misura cautelare personale; condannati per i delitti previsti elencati nell'art 7 ¹⁷⁶; latitanti o comunque sottratti volontariamente all'esecuzione di una pena”*.

La sospensione è decisa dall'autorità giudiziaria e comunicata entro 15 giorni all'INPS.

La dichiarazione non ha effetto retroattivo e nel caso di mutamento delle condizioni per la sospensione l'autorità revoca il

¹⁷⁴ In particolare la circolare N.3/2019 dell' ANPAL analizza i comportamenti di: mancata effettuazione della DID (dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro) o mancata sottoscrizione del patto per il lavoro, mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione e rifiuto di aderire ai progetti di utilità collettiva.

¹⁷⁵ La Corte di Cassazione, inoltre, con le sentenze nn. 5289 e 5290 del 10 febbraio 2020, ha affermato che *“Dichiarare il falso sui propri redditi può comportare il sequestro preventivo della carta del reddito di cittadinanza, il quale può essere predisposto indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio”* “, *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2020

¹⁷⁶ *“Alla condanna in via definitiva per i reati di cui ai commi 1 e 2 e (per quelli previsti dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del codice penale, nonche' per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attivita' delle associazioni previste dallo stesso articolo), nonche' alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti per gli stessi reati, consegue di diritto all'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e il beneficiario e' tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito. La revoca e' disposta dall'INPS ai sensi del comma 10. Il beneficio non puo' essere nuovamente richiesto prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna”*. Art 7 comma 3, D. L. n.4/2019

relativo provvedimento, ma per ottenere nuovamente l'erogazione occorre che il beneficiario effettui una nuova richiesta all'INPS corredata del documento di revoca.

I profili più interessanti e controversi riguardano poi le fattispecie che danno luogo a sanzioni penali.

Nel caso di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti dichiarazioni mendaci, o omissione di informazioni per ottenere indebitamente il reddito di cittadinanza, è prevista la sanzione della reclusione da 2 a 6 anni (art. 7 c1). La seconda ipotesi concerne l'omessa comunicazione all'INPS delle variazioni del reddito, anche se da attività irregolari, o del patrimonio nei tempi prescritti, patendo in caso di violazione una reclusione da 1 a 3 anni. Queste sanzioni sono sembrate alla maggior parte dei commentatori ¹⁷⁷ eccessivamente severe, in particolare sproporzionate rispetto ad altri reati che causano all'erario danni di entità a volte assai maggiore (si pensi all'evasione fiscale).

Il legislatore italiano ha, quindi, optato per un regime sanzionatorio molto rigido che *“si inserisce nella tendenza a sopravvalutare i comportamenti fraudolenti ed abusivi dei beneficiari per giustificare un atteggiamento da stato sociale repressivo”* ¹⁷⁸.

Il risultato potrebbe essere quello di effetti negativi collettivi ed individuali, per es. provocando la rinuncia a richiedere il beneficio da parte di nuclei familiari indigenti o di provocare un ricorso massivo ai tribunali come accade ad esempio in Germania ¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Si veda per esempio l'analisi di E. M. HOHNERLEIN, op. cit., pag. 617.

¹⁷⁸ E. M. HOHNERLEIN, op. cit., pag 617-618.

¹⁷⁹ Per un'analisi della situazione tedesca di veda E. M. HOHNERLEIN, op.cit..

CAPITOLO 5

Il primo anno del reddito di cittadinanza tra luci ed ombre

5.1. Qualche dato

Per completare l'analisi sul reddito e pensione di cittadinanza e fare un primo bilancio sulle iniziali esperienze di gestione, non ci si può esimere dal presentare qualche dato.

La partenza della misura ha avuto tempi più lunghi del previsto e, per tutto il corso del 2019, si sono succedute circolari e chiarimenti da parte degli enti che, in concreto, dovevano dare attuazione alle misure previste dalla legge. Questo ha fatto sì che anche i primi dati sono arrivati a rilascio lento e, solo nel gennaio del 2020, si è potuto cominciare a fare delle valutazioni più attendibili sull'efficacia e le criticità degli interventi.

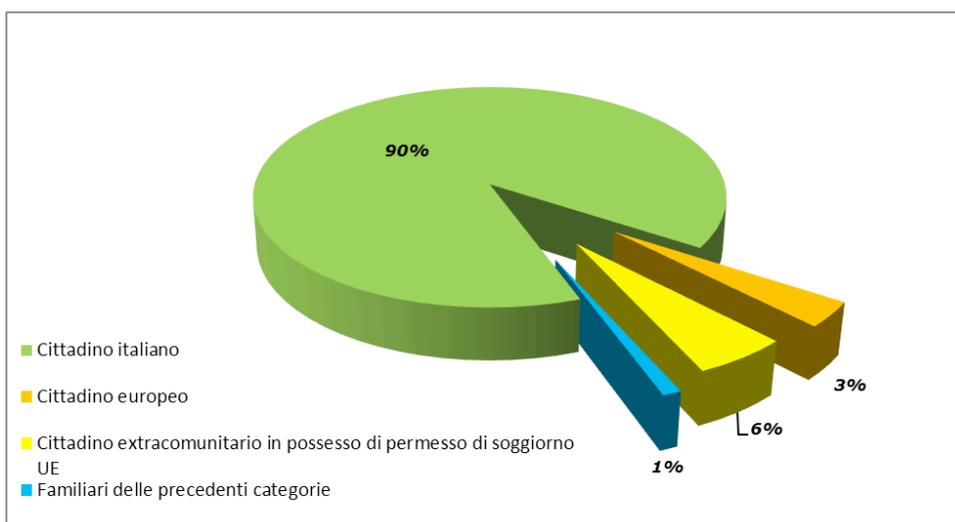
In sintesi, è emerso che le domande per ottenere uno dei due benefici (pensione o reddito) pervenute all'INPS nel 2019 sono poco più di un milione e mezzo, di cui circa un milione accolte, poco meno del dieci per cento sono attualmente in lavorazione e, circa un terzo, sono state respinte o cancellate.¹⁸⁰

¹⁸⁰ INPS, *Reddito e pensione di cittadinanza: dati del 2019*, 17 dicembre 2019, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53282>, in particolare con aggiornamento al 6 Dicembre 2019 si avevano 1.623.000, domande, 1.066.110, accolte, 112.396 in lavorazione e 449.494 respinte o cancellate.

Interessante è analizzare la provenienza geografica delle richieste che fa emergere una prevedibile prevalenza nelle regioni del sud e isole (60,4%), cui seguono le regioni del nord (24,4%) ed, infine, quelle del centro (15,2%) in cui si registrano percentuali molto modeste.

Concentrandosi, invece, a livello regionale, il maggior numero di nuclei percettori di Reddito o Pensione di Cittadinanza è in Campania (19% delle prestazioni erogate), seguita dalla Sicilia (17%), dal Lazio e dalla Puglia (9%)¹⁸¹.

Un altro aspetto da evidenziare e che viene, giustamente, ritenuto come critico, riguarda la cittadinanza dei richiedenti la prestazione, che, nel 90% dei casi, risulta essere un italiano, solo nel 6% dei casi si tratta di un cittadino extra-comunitario in possesso di un permesso di soggiorno, nel 3% di un cittadino europeo ed infine nell'1% di familiari dei richiedenti di cui ai casi indicati (come indicato nel seguente grafico).



¹⁸¹ INPS, Osservatorio reddito e pensione di cittadinanza, 20 gennaio 2020, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_trimestrale_ReI-RdC_Aprile-Dicembre_2019.pdf

La statistica in questione viene segnalata come uno dei vizi originari del reddito di cittadinanza sotto il profilo della sua inadeguatezza oggettiva a contrastare efficacemente la povertà e l'esclusione. Si fa, infatti, notare ¹⁸² come vi sia una forte incoerenza tra distribuzione delle persone in condizione di povertà assoluta di origine straniera in rapporto al totale dei poveri in Italia (oltre il 30%) e le domande per ricevere il beneficio accolte dall'INPS per questi soggetti in proporzione al totale dei beneficiari (incidenza inferiore del 10%).

C'è il serio rischio che ad influenzare in maniera rilevante questo dato, e quindi l'origine di questo sottodimensionamento, ci siano i vincoli previsti per gli stranieri dalla l.26/2019, sui quali meglio si dirà nel paragrafo 5.3.

Per ciò che riguarda la perdita del diritto al beneficio, al 7 gennaio 2020, risulta che 56 mila nuclei, di cui 50 mila beneficiari di Reddito di Cittadinanza e 6 mila di Pensione di Cittadinanza hanno perso il diritto per una pluralità di ragioni. *“motivi di decadenza sono: rinuncia del beneficiario (8% dei nuclei), variazione della situazione reddituale del nucleo (10%), variazione della composizione del nucleo ad eccezione di nascita e morte (39%) e infine variazione congiunta della composizione e della situazione economica del nucleo (42%)”* ¹⁸³.

Di fondamentale importanza anche per le valutazioni che dovranno essere fatte in ordine alla sostenibilità è, poi, l'analisi

¹⁸² In particolare si veda N. FORLANI, in *Reddito di cittadinanza: un bilancio del primo anno di gestione per il Punto Pensioni & Lavoro*, 13 gennaio 2020.

¹⁸³ INPS, Osservatorio 20 gennaio 2020.

quantitativa dell'importo erogato a titolo di reddito di cittadinanza o pensione di cittadinanza. Mediamente vengono erogati rispettivamente 532 euro per il primo e 222 euro per il secondo, quindi, importi significativamente inferiori alla soglia massima individuata dalla misura sulla quale, come si è visto, si era incentrato parte del dibattito che ha preceduto l'emanazione della legge attesa la preoccupazione espressa dai più che gli oltre settecento euro previsti potessero essere un importo tale da disincentivare la ricerca di un lavoro e da favorire comportamenti di pigrizia opportunistica.

Il “67% dei nuclei percepisce un importo mensile inferiore a 600 euro e l'1% un importo mensile superiore a 1.200 euro, la classe modale risulta quella dei nuclei con un solo componente che percepiscono un importo mensile compreso tra 400 e 600 euro (202 mila)”¹⁸⁴.

Effettuando un confronto limitato agli importi erogati tra il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza, risulta che l'importo medio erogato mensilmente da Aprile 2019 a Dicembre 2019, è pari a 297 euro per il Reddito di Inclusione e a 532 euro per il Reddito di Cittadinanza, quindi, quasi il doppio del primo.

Rimangono da osservare dati relativi ai soggetti più vulnerabili. I nuclei con minori sono 378 mila e rappresentano il 36% dei nuclei beneficiari coprendo il 58% delle persone interessate. La classe modale dei nuclei con minori è quella con quattro componenti, che rappresenta il 32% del totale.

I nuclei con disabili sono 214 mila e rappresentano il 21% dei

¹⁸⁴ INPS Osservatorio 20 gennaio 2020.

nuclei beneficiari, coprendo il 20% delle persone interessate. La classe modale dei nuclei con disabili è quella con un solo componente, che rappresenta il 37% del totale.

Delle oltre due milioni e mezzo di persone coinvolte, 664 mila sono costituite da minorenni; la distribuzione per numero componenti del nucleo fa registrare la prevalenza (circa il 59%) di nuclei composti da una o al massimo due persone; il numero medio di persone per nucleo familiare è pari a 2,4 e l'età media dei componenti è di circa trentacinque anni.

Un bilancio proposto dall' ANPAL¹⁸⁵ mostra che al dieci Dicembre sono 28.763 le persone che hanno stipulato un contratto di lavoro dopo aver ottenuto il Reddito di Cittadinanza. Scendendo nel dettaglio in ordine alla tipologia di rapporti instaurati si vede che:

- il 67,2% ha stipulato un contratto a tempo determinato,
- il 18% a tempo indeterminato e la restante parte con altre tipologie quali tirocini o apprendistato;
- il 67,9% ha un'età inferiore ai 45 anni;
- il 58,6% sono uomini.

Al 13 dicembre 2019, inoltre, erano stati attivati 422.947 beneficiari, convocati dai centri per l'impiego, per poter partecipare alla prima fase preparatoria del più ampio percorso finalizzato alla ricerca del lavoro e a ricevere un'offerta congrua nei prossimi mesi. Si tratta di circa il cinquanta per cento di un

¹⁸⁵<https://www.ilsole24ore.com/art/reddito-cittadinanza-10-dicembre-28763-beneficiari-hanno-trovato-lavoro-ACPXr87>

totale di 791.351 che sono stati individuati come avviabili al lavoro, cioè quella parte dei beneficiari del reddito che risultano occupabili e, quindi, tenuti a sottoscrivere un Patto per il lavoro.

Un capitolo a parte in questa carrellata di numeri è poi quello dei Navigator il cui avvio è stato realizzato solo nella seconda parte dell'anno, ne risultano contrattualizzati oltre duemila al 31 ottobre 2019. Quanto alle funzioni sin qui espletate da questi nuovi professionisti dell'impiego sino ad oggi l'attività prestata ha riguardato prevalentemente:

- funzioni di supporto amministrativo agli operatori dei Cpi nella convocazione e accoglienza di circa centomila beneficiari del reddito, di cui 24.014 a settembre e 85.695 ottobre (+ 257%);
- Assistenza agli operatori dei Cpi nella gestione del primo appuntamento e dei colloqui orientativi di 33.110 beneficiari del reddito, di cui 8.608 a settembre e 24.502 a ottobre (+185%).

Le percentuali di incremento che si osservano negli ultimi mesi dell'anno inducono a rilevare come l'attività volta alla stipula dei patti per il lavoro e all'avviamento possano considerarsi realmente avviate solo da ultimo.

Complessivamente, nello scorso anno, come si è detto, sono state erogate quasi un milione di prestazioni con un importo medio intorno ai cinquecento euro, come mostra la tabella sottostante. Dalla tabella si trae anche l'informazione secondo cui il numero dei beneficiari si è stabilizzato negli ultimi mesi intorno alla novecentomila unità e l'importo medio delle prestazioni ha

mostrato una tendenza, sia pur minima, alla crescita¹⁸⁶.



5.2. Lotta alla povertà e inserimento al lavoro: un binomio possibile?

I dati appena riportati mostrano come, sia pure a rilascio ritardato, il reddito di cittadinanza ha avuto un avvio che, almeno in termini quantitativi, non può che essere salutato come un buon risultato.¹⁸⁷ Ciò che i numeri non dicono, o dicono poco, è la complessità e, per certi versi, lo scollamento che almeno in questa fase di avvio o “sperimentale” – come opportunamente e prudentemente la si è voluta definire – non può non essere osservato tra le due anime della misura.

¹⁸⁶ Dimostrazione della repentina crescita dell'ultimo mese del 2019 “potrebbe essere imputabile alla rideterminazione del valore della prestazione a seguito del nuovo indirizzo ministeriale in materia di non valorizzazione del Reddito d’Inclusione erogato nel 2019 nel computo del reddito familiare: nel mese di dicembre si è provveduto quindi a conguagliare gli importi precedentemente decurtati ovvero a ripristinare le domande decadute a causa della valorizzazione del ReI nel reddito familiare.”, INPS osservatorio statistico, 7 gennaio 2020.

¹⁸⁷ magari non proprio un grande successo come si è, invece, ascoltato dalle parole del Presidente del Consiglio nel suo discorso di fine anno, lì dove, riprendendo le affermazioni del presidente dell’INPS, Tridico ha salutato il primo anno di reddito di cittadinanza con grande soddisfazione, rivendicando al Governo da lui presieduto il merito di una lotta alla povertà globale che, come si è visto, non trova riscontro nei numeri, che, pur come si è detto incoraggianti, indicano come i 4/5 della platea dei poveri stimati come presenti in Italia (circa 5 milioni) non sono stati raggiunti dalle misure.

Come si è visto, infatti, sin da subito è stato notato – nella prospettiva critica o elogiativa delle diverse letture ideologiche – come lo strumento attivato dal legislatore del 2019 ha, oggettivamente, una natura marcatamente “polifunzionale”¹⁸⁸ che ne rappresenta certamente la novità, caricandolo di aspettative, certamente abnormi, rispetto alla realtà della scarsità di risorse e, comunque, alle profonde problematiche strutturali e di sistema che ne deprimono le potenzialità, riducendone in concreto l’efficacia.

La legge, partendo da chiare e condivisibili aspirazioni di universalità e radicalità, costruisce un impianto che, per un verso, intende contrastare la povertà con un meccanismo di aiuti economici di sostegno e, per altro verso, si propone – qui in linea di assoluta continuità con gli interventi precedenti ed in particolare con il REI – di “attivare” il mercato del lavoro, conseguendo l’inclusione lavorativa, così da creare meccanismi virtuosi di partecipazione sociale e superamento della soglia di povertà ed emarginazione.

In sostanza, come è stato osservato, l’intervento del legislatore delinea *“una nuova estensione del concetto di inabilità che va ad includere quelle condizioni di esclusione socio-economica (non colpevoli ed imputabili) che rendono assai più complessa la realizzazione sociale dell’individuo”*¹⁸⁹, si tenta, quindi, di offrire servizi al cittadino e non più solo assicurare mezzi adeguati ai lavoratori.

A fronte di questo impianto ambizioso, già da prima della definitiva stesura del testo e dell’avvio delle misure, da più parti si

¹⁸⁸ G. SIGILLO’ MASSARA, *Dall’assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Giappichelli, Milano, 2019

¹⁸⁹ G. SIGILLO’ MASSARA, cit., pag. 117.

era evidenziato come i rischi di fallimento o, comunque, di parziale insuccesso della misura fossero insiti nella eterogeneità della doppia finalità.

Ad es. nell'audizione di Assolavoro¹⁹⁰ alla Camera dei deputati si sottolineava come *“condizione necessaria per il funzionamento del Rdc è pertanto rappresentata dalla corretta distinzione, sia sotto il profilo delle attività che dei soggetti coinvolti, delle misure volte al superamento della condizione di povertà rispetto a quelle di inclusione lavorativa e di avvicinamento formativo al mercato del lavoro”*¹⁹¹.

Le previsioni in ordine alle criticità cui si sarebbe andati incontro sembrerebbero, almeno allo stato, essersi avverate, nel senso che il sistema ha, effettivamente, mostrato le sue debolezze in quello che tutti i commentatori avevano facilmente individuato come l'anello debole, ovvero i Centri per l'impiego e a cascata l'effettività delle politiche attive e dei risultati in termini di inserimento al lavoro¹⁹², problemi dei quali, si sottolineava, nella legge c'è una buona dose di sottovalutazione.

In particolare, come i dati ci dicono, l'INPS, pur con qualche lentezza fisiologica di sistema, ha dato corso, con efficienza,¹⁹³ ai compiti affidati dal legislatore, così che la raccolta ed istruttoria delle domande per il “sussidio di povertà” ovvero la parte, per così

¹⁹⁰ Assolavoro è l'associazione che raccoglie e rappresenta le Agenzie per il lavoro istituite con la cd. legge Treu (legge 24 giugno 1997, n. 196).

¹⁹¹ Dalla “Premessa” dell'audizione Assolavoro alla Camera dei Deputati del 4 marzo 2019 – fonti Assolavoro

¹⁹² Già, CAZZOLA, cit., pag. 9 aveva indicato con una efficace metafora le criticità dell'impianto normativo affermando: *“se si volesse illustrare il RdC in una forma icastica basterebbe uno schizzo di una vettura del “frecciarossa” che traina una carriola: nella realtà dopo pochi istanti il legame si spezzerebbe ed ogni vettore sarebbe destinato ad andare per la sua strada”*, in cui la carriola è evidentemente *“l'insieme delle politiche attive”*.

¹⁹³ L. VALENTE *I diritti dei disoccupati: le politiche per il lavoro e il welfare dal jobs act al reddito di cittadinanza*, CEDAM, Torino, 2019, pag. 250 in cui si afferma che l'unica parte della riforma a funzionare bene è quella dell'erogazione del trattamento, appunto, affidata all'INPS.

dire “statica” della misura fino all’erogazione del reddito ha funzionato e, pur con i limiti già indicati nel capitolo precedente in ordine alla platea limitata dei destinatari, l’erogazione ha raggiunto un numero significativo di persone, tanto che il bicchiere guardato da questo lato è stato, giustamente sbandierato anche dalla propaganda politica, come pieno.

All’opposto, però, la parte dinamica e proattiva della misura sembra aver seguito, come in una trama di cui si conoscono già gli sviluppi, l’iter confuso e il percorso ad ostacoli previsto dai più.

Ancora Assolavoro¹⁹⁴ evidenziava come il sistema necessitasse di “*chiarezza sulle responsabilità e sui tempi di realizzazione*” onde evitare “*il boomerang dell’insoddisfazione*”, chiarezza di modi e tempi che è senz’altro mancata.

I centri per l’impiego, ancora una volta, sono stati caricati di ruoli e funzioni che non dovrebbero essergli propri che hanno distolto l’attenzione e la disponibilità di tempo dal *core* della loro *mission*, ovvero l’attivazione e cura dei patti per il lavoro. In realtà la riforma sembra, in quest’ottica, ancora “*priva del suo perno centrale che (...) richiederebbe profonde modifiche organizzative e tecnologie avanzate, oltre che personale specializzato ed adeguato.*”¹⁹⁵

Deludenti, in effetti, sono le modalità con cui si è tentato di porre mano al principale problema del nostro mercato del lavoro che, da anni, si dibatte nelle paludi di un’offerta di lavoro qualitativamente non adeguata alle esigenze delle imprese.

In sostanza, poco si è fatto e sotto questo profilo la legge 26 dopo

¹⁹⁴ ASSOLAVORO, in audizione alla camera dei deputati, cit.

¹⁹⁵ G. FONTANA, cit, pag. 27.

il primo banco di prova si palesa affetta da una buona dose di velleitarismo, per incidere sulle cause della disoccupazione – soprattutto giovanile – intervenendo per colmare le lacune formative e di percorso che limitano o, in qualche caso, azzerano l’”occupabilità” delle persone.¹⁹⁶

In questo quadro, come sottolinea, forte dell’esperienza sul campo fatta negli anni all’assessorato del lavoro del Lazio, e attraverso la lente di ingrandimento della studiosa, Lucia Valente¹⁹⁷, il vizio originario in cui sono impantanate le politiche del lavoro in generale e oggi i patti per il lavoro e la complessiva strumentazione del reddito di cittadinanza in termini di attivazione di meccanismi di inclusione, è il problema della *governance*¹⁹⁸ che in ultima analisi discende dal modello di distribuzione di competenze Stato/ Regione recepito di recente nella nostra Costituzione con la riforma dell’art. 117.¹⁹⁹ *“I Cpl sono posti alle dirette dipendenze delle Regioni e non del Ministro del lavoro cui compete invece il controllo della condizionalità attraverso il sistema delle piattaforme digitali animato dai dipendenti regionali. Persino i navigator sono stati trasformati in assistenza tecnica delle Regioni. Quello che si vuol dire è che non è sbagliata l’idea del reddito di cittadinanza, è sbagliata la governance”*²⁰⁰.

In sostanza, la macchina amministrativa sembra non essere

¹⁹⁶ Ancora sul punto v. CAZZOLA, cit. e MANDRONE-MARROCCO, op. cit., pag. 73, che sottolineano la necessità che i CPI orientino la loro attività dalla funzione diretta di mera intermediazione tra domanda ed offerta a quella indiretta *“tesa all’erogazione di servizi di orientamento, informazione e riqualificazione dell’individuo”*

¹⁹⁷ L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati: le politiche per il lavoro e il welfare dal jobs act al reddito di cittadinanza*, cit.

¹⁹⁸ Nello stesso senso Assolavoro, audizione, cit.

¹⁹⁹ G. SIGILLO MASSARA, cit., pag. 75.

²⁰⁰ L. VALENTE, op. cit, pag. 250, osserva ancora l’autrice: *“Fatti i dovuti accertamenti fiscali l’INPS eroga il trattamento economico. Tutto quello che succede dopo, a partire dai trenta giorni successivi è affidato agli operatori dei Cpl, ai navigator, alle piattaforme digitali alle Regioni, ai Comuni, all’ANPAL, all’ANPAL Servizi s.p.a., al Ministero del Lavoro, alla Guardia di Finanza, all’Agenzia delle entrate, al Garante per la protezione dei dati, alle agenzie per il lavoro. Un sistema del genere si autocondanna al fallimento ...”*

strutturata, né pronta per far fronte all'ambizioso disegno del legislatore che, in quest'ottica, si è probabilmente meritato il giudizio di “frettoloso” che si ritrova in alcuni commenti.

Né la concretizzazione del nuovo istituto dei *navigator* ha contribuito ad alleggerire le critiche e a fluidificare il conseguimento dei risultati.

La struttura dell'intervento sulla nuova figura è stato già illustrato nel capitolo precedente, ma qui è utile evidenziare come la concretizzazione della misura ha visto emergere una criticità di fondo, oltre ad alimentare alcune perplessità, per così dire, di contorno.

Il reclutamento dei *navigator*, a dispetto dell'art.12 comma tre del dl n. 4 del 2019 che stabilisce l'assunzione delle “professionalità necessarie all'avvio del Reddito di cittadinanza” ha comportato, complice le esigenze politiche di celere implementazione della misura, l'attivazione di contratti di lavoro, peraltro, “precario”, con una platea di soggetti privi di specifica professionalità e competenze nel settore, tanto che è sembrato arduo poterli definire come portatori di una “nuova” professionalità.²⁰¹

In sostanza, nella fase di selezione è stata fortemente penalizzata la platea dei candidati con esperienza e competenze specifiche, a favore di giovani, per lo più neolaureati. Si è, con ogni probabilità, fatto ancora una volta un uso distorto della misura, nel senso che sembra essere prevalso l'effetto “occupazionale” della contrattualizzazione dei *navigator* nei confronti di una platea – i giovani laureati – tradizionalmente svantaggiata nel nostro

²⁰¹ G.L. MACRI: “La istituzione della figura del *navigator* a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza”, in ADAPT Labour studies, e-book series, n. 84, 2020, pag.64.

mercato del lavoro, sull'esigenza di un investimento di medio/lungo periodo in termini di risultati più ampi delle politiche occupazionali indotte dal reddito di cittadinanza.

Il rischio che si profila e che rappresenterebbe un ulteriore minaccia per il successo delle misure di politica attiva è che i *Navigator* vengano di fatto impiegati con funzioni di sostegno e completamento degli operatori dei CPI, non cogliendo così l'obiettivo primario di creazione ed implementazione di una figura professionale nuova ed in grado di operare efficacemente per rispondere alle continue evoluzioni e ai cangianti bisogni del mondo produttivo e, quindi, del mercato del lavoro.²⁰²

Le criticità evidenziate risaltano, almeno allo stato dai dati dove si vede che secondo le stime INPS più di un terzo dei percettori del reddito viene considerato "occupabile" mentre gli effettivi inserimenti al lavoro sono documentati nel novero di poche migliaia senza, peraltro, che sia possibile identificare nella platea quali soggetti hanno potuto effettivamente beneficiare dei servizi di supporto e fluidificazione e quali, invece, hanno trovato lavoro in modo "fisiologico" o, comunque, grazie agli incentivi economici e contributivi che affiancano già da tempo le politiche occupazionali.

5.3. Aspetti critici e punti di attenzione per una possibile riforma

All'esito di quanto evidenziato nei paragrafi che precedono è possibile tracciare una valutazione complessiva sul reddito di

²⁰² D. DE MASI: "Lavoro 2025. Il futuro dell'occupazione(e della disoccupazione)", Marsilio, 2017

cittadinanza sottolineando gli aspetti che, secondo la maggior parte degli osservatori, hanno già mostrato o sono, comunque, tali da mostrare anche a livello di impianto teorico, i limiti e le criticità delle misure introdotte in Italia dal legislatore del 2019.

Il primo aspetto oggetto delle sottolineature dei più si è già, di fatto, esaminato nel paragrafo 5.2. e riguarda, come si è visto, la scelta di fondo e l'approccio filosofico dell'impianto normativo che nel porsi "troppi obiettivi"²⁰³ ha ignorato la lezione proveniente dagli altri paesi europei dove le politiche per il lavoro sono gestite in modo separato – seppure coordinato – con quelle di contrasto alla povertà.

A prescindere da quanto sopra, l'attenzione critica si è, sin da subito, appuntata sull'importo la cui misura, tendenzialmente molto elevata²⁰⁴ anche rispetto ad altri Paesi europei, viene considerata tale da restringere, di fatto, per ragioni di scarsità di risorse, i margini di flessibilità e modulazione della "scala di equivalenza"²⁰⁵. Questa mancanza di modulazione e soprattutto gli effetti perversi che derivano dal non avere considerato le diversità dei bisogni dei minori per fasce di età sono solo uno degli aspetti critici della "scala". Lì dove ad esempio la legge di conversione²⁰⁶ ha previsto la suddivisione in parti uguali tra i componenti la famiglia per la quantificazione della pensione di cittadinanza cosa che, invece, inspiegabilmente non avviene per il reddito.²⁰⁷

Analoga distinzione, apparentemente priva di ragione, si rinviene nella durata dell'erogazione che, per il reddito, è pari a diciotto

²⁰³ M. FERRARA, cit.

²⁰⁴ L'importo massimo è di 780 euro

²⁰⁵ M. FERRARA, cit.

²⁰⁶ Art. 3 comma sette, della legge 28 marzo 2019, n. 26

²⁰⁷ G. FONTANA, cit., pag. 25, secondo cui la distinzione è "poco chiara" nella sua *ratio*

mesi con sospensione di un mese prima del rinnovo, mentre per la pensione non sono previste sospensioni.

Tra tutti, come anche i dati illustrati mostrano, il punto critico che emerge con maggiore evidenza è rappresentato, però, dal sistema e dai criteri di selezione dei beneficiari²⁰⁸.

In *primis* da quello della cittadinanza che finisce con l'escludere dal godimento del beneficio – di qui anche i numeri che si sono prima commentati – una significativa platea di soggetti in condizione di povertà assoluta quali gli extracomunitari per i quali fanno eccezione solo alcune categorie particolari quali ad es. coloro che hanno lo stato di rifugiato.

Questa esclusione che, come si è già visto, ha sollevato dubbi di legittimità con riferimento ai principi costituzionali e dell'ordinamento internazionale sembrerebbe essere stata – sia pure solo implicitamente – avvalorata nella sua correttezza dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2019²⁰⁹ con cui la Corte ha ritenuto legittima la norma che subordina il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per i soggiornati di lungo periodo. In sostanza i giudici delle leggi pervengono alla conclusione sul presupposto che l'assegno in parola non costituirebbe una prestazione diretta al soddisfacimento di bisogni primari o comunque non sarebbe posto a garanzia della sopravvivenza stessa del soggetto e, quindi, in quanto tale non costituirebbe violazione del principio di non discriminazione espresso dalla nostra carta costituzionale. La decisione della Corte si è attirata non poche osservazioni critiche da parte della dottrina

²⁰⁸ Art. 2 del D.L. n. 4/2019

²⁰⁹ Corte Costituzionale 15 marzo 2019, n. 50.

che ritiene quantomeno discutibile l'etichettatura come non essenziale e primario di una misura economica che offre un sostegno di base a soggetti certamente al di sotto della soglia di povertà.²¹⁰

Resta il fatto che, allo stato, nei meccanismi di accesso al reddito di cittadinanza ad oggi il legislatore ha ritenuto di esercitare quella discrezionalità politica che la sentenza appena citata gli attribuisce in materia, trasformando la misura di contrasto alla povertà in un ulteriore fattore di emarginazione sociale per gli extracomunitari nel nostro paese che se confermata nella sua legittimità porterebbe ad introdurre nel nostro ordinamento una barriera di accesso al sistema di protezione sociale che, come osserva ancora Fontana²¹¹ *“è indicativa del clima culturale presente nella società, che sembra contagiare finanche le sue più alte espressioni ..”* anche considerato che *“condizioni così selettive e dure come quelle previste dalle norme in questione (...) sono una contraddizione eclatante proprio per la natura di questi interventi legislativi che, per altro verso, vorrebbero avere uno scopo inclusivo redistributivo e di contrasto alla povertà”*.

Probabilmente di minor impatto, ma anch'esso legato a non marginali questioni di equità e a discutibili ideologie selettive, è la norma che annette rilevanza ai precedenti penali del possibile beneficiario, sia pure in limiti che, sul lato opposto delle valutazioni, hanno scatenato non poche polemiche²¹², che, in

²¹⁰ G.FONTANA, cit., pag. 32 secondo cui: *“anche in questo caso, la decisione della Corte cela in realtà il problema del bilanciamento fra il diritto di accedere al godimento dei diritti fondamentali e le oggettive limitazioni derivanti dalla crisi finanziaria dello stato”*

²¹¹ G. FONTANA, cit., pag. 33

²¹² Ha colpito l'opinione pubblica la sbandierata concessione del reddito ad uno dei soggetti condannati per l'assassinio del prof. Massimo D'Antona.

questo modo con l'idea di fondo della misura che dovrebbe assicurare proprio il recupero di quei soggetti che, a cagione delle condizioni personali, anche diverse dalla inabilità, presentano elevati rischi di scivolare nella povertà anche per le difficoltà oggettive di accesso al lavoro.

Infine altro aspetto che ha suscitato e suscita qualche perplessità è il sistema dei controlli. Ad oggi, infatti, si rileva che la scoperta di taluni “furbetti” del reddito di cui la stampa ha dato ampio risalto è sempre avvenuta per effetto di accertamenti ed indagini di tipo tributario o penale attivati in ambiti totalmente avulsi dai controlli sul reddito che, quindi, casualmente, hanno portato alla scoperta delle frodi ed alla revoca del beneficio. Il sistema, però, non sembra in grado di effettuare in modo appropriato verifiche autonome così da evitare dispersioni di risorse verso soggetti che non si trovino nelle condizioni previste per l'erogazione. Questo tema naturalmente si salda a quello già richiamato della necessità di dotare le strutture preposte di strumenti, in questo caso prevalentemente di accessi informatici alle informazioni sulla “vita” dei destinatari dei benefici che consentirebbero un incrocio di dati atti a monitorare l'evoluzione o, comunque, la veridicità e coerenza delle informazioni fornite al momento della richiesta.

Questo aspetto ne solleva, però, un altro che è stato ed è uno di quelli che ha rischiato e, comunque, certamente non agevolato l'implementazione delle misure, ovvero la tutela della privacy dei richiedenti e delle informazioni personali che li riguardano.²¹³ Il garante aveva, infatti, censurato in più punti il D.L. li dove non assicurava un'adeguata tutela dei dati dell'utenza del reddito che

²¹³ Si veda la memoria del Garante della Privacy del 8 febbraio 2019.

necessariamente devono essere raccolti. In sede di conversione del D.L. e poi di decreti di attuazione la questione è stata superata e le modalità individuate hanno ricevuto il parere positivo del Garante, ma l'incidente ha acceso l'attenzione su di un aspetto oggi particolarmente sentito, quello della privacy, la cui tutela richiede ancora una volta competenze, mezzi ed investimenti anche tecnologici.

Considerazioni conclusive

L'analisi condotta in queste pagine consente di effettuare qualche valutazione sul reddito di cittadinanza "all'italiana" nel cono di luce della riflessione teorica che si è sintetizzata nel primo capitolo e, comunque, nella prospettiva di una riconduzione del nostro sistema di sostegno sociale ed occupazionale nella direzione segnata dalle Istituzioni europee che, come si è visto, è in notevole evoluzione, e, comunque, sulla scorta delle esperienze di altri paesi comunitari, senza dimenticare errori, opportunità e modelli che vengono dalla storia della legislazione italiana in materia.

Con la cartina di tornasole appena indicata, la prima evidenza che emerge è che i tempi e le condizioni politiche e finanziarie che si osservano oggi in Europa, ed in particolare in Italia, non sembrano, di certo, maturi per il reddito di cittadinanza nella sua accezione universalistica ed incondizionata e questo, non solo e, forse, non tanto, per la scarsità delle risorse economiche che sarebbero necessarie per l'adozione di misure drastiche ed impattanti, quanto, piuttosto, perché la giustificazione morale del reddito di cittadinanza risulta scarsamente condivisa.

Concetti come povertà incolpevole ed inclusione sociale, infatti, a prescindere dal lavoro e dalla capacità produttiva individuale, sembrano essere ancora significativamente avulsi dal sentire della maggior parte degli europei.

La questione, peraltro, si è di recente complicata al cospetto dell'intensificarsi dei fenomeni migratori, così che il tema del

reddito di cittadinanza rischia di venir assunto a paradigma di meccanismi di marginalizzazione diametralmente all'opposto di quella finalità inclusiva e partecipativa che ne anima l'elaborazione teorica.

A dispetto, quindi, dei nomi, la realtà dell'analisi si deve necessariamente focalizzare su modelli di reddito minimo in cui la componente della lotta alla povertà si coniuga, necessariamente, con quella dell'accesso al lavoro.

Nei fatti il paradigma del lavoro come strumento di inclusione sociale e di partecipazione attiva oltre che di liberazione dal bisogno continua a giganteggiare sulle politiche dei governi europei come di quello italiano²¹⁴, anche se qualche squarcio sull'idea che il reddito da lavoro possa non essere sufficiente a garantire quanto sopra e che, quindi, lo Stato debba attivare meccanismi di sostegno non solo per i disabili o coloro che strutturalmente non possono lavorare, ma anche per il lavoratore povero, si intravede.

Misure di complementarietà al reddito da lavoro, si è visto, esistono in Francia, in Germania e, anche in Italia, il dibattito sull'evoluzione del reddito di cittadinanza – sulla sua fase 2 – comincia ad orientarsi in questa direzione.

Pur al cospetto delle rilevanti criticità applicative degli interventi effettuati da un legislatore italiano che, cambiando repentinamente colore politico, sconta i condizionamenti che vengono dalle esigenze elettorali e dalla ricerca del consenso immediato, l'analisi

²¹⁴ G. SIGGILLO MASSARA, cit., pag. 118 secondo cui *“il reddito di cittadinanza opera sì uno spostamento del baricentro del welfare state italiano verso una dimensione universalistica (e, quindi, verso l'assistenza sociale), ma lo fa sempre e, comunque, avendo a mente che il lavoro rimane il valore fondante della vita sociale dei cittadini”*

condotta consente di individuare un nuovo filo conduttore degli interventi in materia che dal Rei hanno condotto al D.L. 4/2019 che va – pur con le incertezze e le problematiche applicative che si sono evidenziate in questo lavoro – comunque, in una direzione, inedita nel nostro ordinamento, di iniziative contro la povertà e la disuguaglianza.

Rispetto alle aspirazioni universalistiche e ai modelli di intervento espansivi adottati da alcuni dei Paesi europei che vantano tradizioni consolidate di supporto alle fasce più deboli della popolazione la nostra legge *“è una disciplina di compromesso in cui sono presenti sia influenze di tipo assistenzialistico sul modello del workfare, che spunti in direzione di un reddito di base propriamente detto”*²¹⁵, ma è pur sempre un inizio che ha avuto, quantomeno, il merito di accendere il dibattito sul tema del contrasto alla povertà e sulle implicazioni che la diversità di approcci può avere anche in termini di ricaduta sulla coesione sociale e sul mercato del lavoro.

Non si possono, infatti, trascurare, per un verso, i rilievi di chi vede nel reddito garantito un disincentivo al lavoro ed agli investimenti in termini formativi, oltre che una possibile legittimazione, pseudo morale, al lavoro nero e quelli, opposti, di chi, invece, sottolinea come la garanzia della sopravvivenza materiale a carico del sistema potrebbe costituire un forte disincentivo ad accettare proposte lavorative in cui siano rispettati i minimi salariali indicati dai contratti collettivi.²¹⁶

Cogliere l’equilibrio tra queste riflessioni e realizzare un sistema

²¹⁵ G.FONTANA: *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 398, 2019, pag. 23.

²¹⁶ Su queste opposte posizioni v. ad es. L.VALENTE, op. cit. e G.FONTANA, cit.

effettivamente capace di rispondere alla complessità dei bisogni dei cittadini e del sistema produttivo è certamente opera ardua, ma pare evidente, almeno da quanto emerge dall'analisi di queste pagine, che lo sforzo del legislatore dovrebbe orientarsi nell'affrontare in modo disgiunto la questione della povertà da quella delle politiche attive per l'accesso al lavoro.

In una realtà in cui il lavoro, almeno nelle sue forme tradizionali, continuative ed assorbenti si riduce per effetto dell'evoluzione tecnologica, l'orizzonte del pieno impiego delineato come obiettivo di rango costituzionale appare sempre meno credibile, per cui, fermo restando la cura che il legislatore deve avere per consentire a domanda ed offerta di lavoro di incontrarsi, anche attraverso politiche formative e culturali, in materia di contrasto a situazioni di esclusione cagionate dalla povertà dei mezzi, gli interventi di legislazione sociale devono sempre più orientarsi a sostenere i cittadini meno abbienti per cogliere l'obiettivo costituzionale delle pari opportunità in termini di partecipazione attiva alla vita sociale che, sempre più, non si realizza solo nel lavoro e con il lavoro.

BIBLIOGRAFIA

ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in Riv.Giur.lav.,1, 2019, 111.

ALTIMARI, *Il decreto sul riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D.Lgs. 22/2015)*, in *Guida al Jobs Act*, i Quaderni di wikilabour.

ANPAL, *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto legge 28 gennaio 2019, n.4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, circolare n. 3/2019*

ANPAL, *Il reddito minimo nella politica sociale della UE e in alcuni paesi europei*, giugno 2019

ASSOLAVORO, audizione alla Camera dei Deputati sul *Disegno di legge n. 1637 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, 4 marzo 2019.

BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, a cura di F. Carinci, Modena, 2014

BARBERA, *La riforma dei servizi sociali in Italia: il ruolo del terzo settore*, in *Contratto e Impresa*, 2008, 1, 243.

BOERI, PERROTTI, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna 2002

BONGIOVANNI, *Basic Income, reciprocità, appartenenza* RDSS, 2018, 691

BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro* in RDSS, n.4, 2018, 701

CARINCI, *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, a cura di F. Carinci, Modena, 2014.

CASILLO R., *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in RDSS, n. 3, 2019.

CATENACCI, *Il reddito di inclusione tra universalità e condizionatezza. Le parole sono importanti*, in *Oltre il reddito di inclusione “un reddito garantito come diritto di base”*, per *Basic income network IT*, Febbraio 2018

CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* n.

5, 2019

CONFORTI, *Diritto internazionale* XI edizione (2015)

CRESPO, *Il welfare state è ancora sostenibile?, Le sfide dell'economia*, RBA, 2016

DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto- legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019 in Legislazione, prassi amministrative e contrattazione*, 2019, 968.

DASSIS G., *Parere per una Direttiva quadro europea in materia di reddito minimo* (parere d'iniziativa), adottato nella sessione plenaria del 20.02.2019. *Comitato economico e sociale europeo SOC/584*

DE ANGELIS, *Il reddito di cittadinanza può essere pignorato se chi lo percepisce ha debiti insoluti?* In *investireoggi.it*, 10 gennaio 2020.

DE LARUSO, *Flash Report* su povertà ed esclusione sociale del 17 novembre 2018 della Caritas Italiana, reperibile presso il sito www.caritas.it

DE MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, sezione XXIII/29, Paris: Flammarion, 1748, vol.2.

DE MASI, *Lavoro 2025. Il futuro dell'occupazione (e della disoccupazione)*, Marsilio, 2017

DEMOSCOPE, *Ricerca demografica sul reddito di base incondizionato* consultabile su <https://www.demoscope.ch>

DEL BO', *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, RDSS, 2018, 711

DREES, *Rapporto Minimum sociaux et prestations sociales Menagés aux revenus modestes et redistribution del 2018*, consultabile su <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima2018.pdf>

EMIN, *Final Report Guaranteed Minimum Income. Nobody deserve less, everibody benefits*, Dicembre 2018, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan-2018.pdf>.

ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del Jobs Act: riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016

EU COMMISSION, *Peer Review on Minimum Income Benefits – Securing a life dignity, access to service and integration into the labour market*, Novembre 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp>.

FABBOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 312/201.

FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare state al welfare municipale*, Torino, 2003

FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 398, 2019

FORLANI, *Reddito di cittadinanza: un bilancio del primo anno di gestione per Il Punto Pensioni & Lavoro*, 13 gennaio 2020.

FOURIER, *La Fausse Industrie*, Nabu Press, 2014, vol.1

FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Londra, University of Chicago Press, 1982, Capitolo 12

GHEIDO, CASOTTI, *Naspi, Asdi e ricollocazione*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* 31, 2015

GIACOBINI, *Cosa dobbiamo imparare dal reddito di cittadinanza finlandese*, in *Wired.it*, del 8 febbraio 2019

GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13, 2003

GOLDSMITH, *The Alaska permanent fund dividend: a case study in implementation basic income guarantee*, Luglio 2010, Brasile, Relazione al tredicesimo Basic Income Hearth Network Congress.

HAYEK, Londra, University of Chicago Press, 2007, Pag.148 e seg

HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione* in Quaderni ADL, 1998, 2, p.9

HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n.4/2019)*, in RDSS, n. 3, 2019, 609

ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in RIDL, 2010, I, 719 e ss.

ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in DPL, 2012, 1497 ss.

ILO rapporto per il 2019: *Prospettive occupazionali e sociali nel mondo:*

tendenze 2019

INPS, *Reddito e pensione di cittadinanza: dati del 2019*, 17 dicembre 2019,
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53282>

INPS, *Osservatorio reddito e pensione di cittadinanza*, 20 gennaio 2020,
https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_trimestrale_ReI-RdC_Aprile-Dicembre_2019.pdf

KEYNES J.M., *Economic Possibilities for our Grandchildren*, in *John Maynard Keynes, Essays in Persuasion*, New York, W.W. Norton & Co., 1963, pp.358-373.

KELA working papers, 106, 2016, *From idea to experiment. Report on universal basic income*

KELA working papers, 126, 2016, *income experiment in Finland*

LUSIGNOLI, RICCIARDI L., Scheda di lettura della legge 28 marzo 2019, n 26 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019 n 4- Misure in materia di reddito di cittadinanza

MACRI', *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, in *ADAPT Labour studies*, e-

book series, n. 84, 2020, pag.64.

MANDRONE, MARROCCO, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*
in rivista *Economia & Lavoro*, 2019

MARTONE M.: *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, Riv.it.
dir.lav., 3, 2017, pag. 409

MEADE, *Agatopia. L'economia della partnership*, Milano, Feltrinelli, 1990

MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma*
costituzionale, in Studi Zancan, 2002

MILL J.S., *Principles of political economy*, Londra, William J. Ashley
editore, 1909, settima edizione

MONTICELLI, *Quale nuovo ruolo per gli enti locali dopo il sistema del*
Reddito di Inclusione, in *Oltre il reddito di inclusione un reddito garantito*
come diritto di base, per *Basic income network IT*, Febbraio 2018

MORE Thomas, *Utopia*, Roma- Bari, Editori Laterza, 1981

PAINE, *La giustizia agraria* (1796), in Nunziante MASTROLIA, Maria
Teresa Sanna, *Reddito di cittadinanza. Una antologia*, a cura di Licosia

Edizioni, 2015, Pag 144

PASCUCCI relazione al Congresso AIDLASS 2018: *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro oggi*

POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza* in Federalismi.it 06/03/2019

POLANYI, *The great transformation*, Boston, Beacon Paperback ed., 2001, Pp.81-89

RUSSEL B., *Proposed Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndacalism*, Polit Press, 2010

SEGHEZZI, TIRABOSCHI, Il ruolo dei *navigator* nel reddito di cittadinanza per www.bollettinoadapt.it

SEIKEL D. (a cura di), *Dove porta il Pilastro europeo dei Diritti Sociali*, per *Fondazione Friederich Stiftung-Italia*, gennaio, 2018, consultabile su http://www.fes-italia.org/media/pdf/Pilastro_europeo_dei_diritti_sociali.pdf

[SIGILLO' MASSARA](#), *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Giappichelli, Milano, 2019

SORRENTINO, *La ripresa debole non farà calare la disoccupazione*, in *Il Sole 24 ore*, 21 gennaio 2014.

SPATTINI, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni, Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, a cura di Franco Carinci e Michele Tiraboschi, Adapt University Press.

TARQUINI, *Reddito di base, la Finlandia ammette il flop: non ha aiutato a trovare lavoro*, in *La Repubblica*, 8 Febbraio 2019.

TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro” Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza: un dialogo aperto*, RDSS, 2018, 688

TULLINI, *Digitalizzazione dell’economia e frammentazione dell’occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte di intervento*, RGL, 2020, I, 748 3 ss.

VALENTE, *I diritti dei disoccupati: le politiche per il lavoro e il welfare dal jobs act al reddito di cittadinanza*, CEDAM, Torino, 2019

VAN DERBORGHT, VAN PARIJS, *Allocation universelle*, La Decouverte, 24 marzo 2005

VIVES, *L'aiuto ai poveri. De subventione pauperum*, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2008

ZILIO GRANDI, SFERRAZZA, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Numero 1/XXIII – 2013, Giuffrè Editore, Milano.

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale federale tedesca, decisione del 9 febbraio 2010 in Giacomo Delledonne: *Germania: "Minimo vitale" e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in forumcostituzionale.it del 17 Aprile 2010.

Corte Costituzionale, del 24.06.2002, n. 269

Corte Costituzionale 15 marzo 2019, n. 50

Corte di Cassazione, 10 febbraio 2020, n. 5289

Corte di Casazione, 10 febbraio 2020, n. 5290

