



CENTRE FOR THE STUDY OF
EUROPEAN LABOUR LAW
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 401/2019

© Stefano Giubboni 2019
Università di Perugia
stefano.giubboni@unipg.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza^α

**Stefano Giubboni
Università di Perugia**

1. Introduzione.	2
2. Il fondamento politico-costituzionale (nazionale ed euro-unitario) del reddito di cittadinanza.....	5
3. La sofferta evoluzione delle misure di contrasto della povertà in Italia.....	9
4. Il reddito di inclusione.	12
5. Il reddito (e la pensione) di cittadinanza.	14
6. Condizionalità e sanzioni nella disciplina del reddito di cittadinanza.....	17
7. Annotazioni conclusive.	20

^α Lo scritto – che in una versione più estesa sarà pubblicato nel fascicolo 2/2019 della rivista *La cittadinanza europea* – è destinato agli studi in onore di Oronzo Mazzotta. Esso costituisce il primo risultato di un progetto di ricerca sui profili costituzionali del reddito di cittadinanza, finanziato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

1. Introduzione.

Con la legge n. 26/2019 anche l'Italia si è finalmente dotata di una misura strutturale di reddito minimo garantito per il contrasto della povertà¹, portando a compimento un tortuoso percorso di avvicinamento ad un istituto ormai saldamente presente, seppur con varia morfologia, nelle diverse costellazioni dei sistemi di *welfare* d'Europa e come ben noto da tempo oggetto di insistite raccomandazioni da parte delle istituzioni dell'Unione europea. Il reddito di cittadinanza (d'ora in poi RdC) – al di là della improprietà tecnica della denominazione², che il legislatore nazionale ha tuttavia consapevolmente ricercato e voluto per imprimere nel nuovo istituto un'ambiziosa impronta politico-costituzionale – avvicina così finalmente l'Italia all'architettura del *welfare state* prevalente in ambito europeo, dove «gli schemi di reddito minimo garantito entrano in gioco come ultimo ingranaggio di un complesso meccanismo di protezione

¹ Tra i primi commenti, in dottrina, TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019, 210 ss.; BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in <https://volerelaluna.it>, 11 febbraio 2019; SGRITTA, *Il reddito di cittadinanza*, in *Politiche sociali*, 2019, 141; CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, e GARBUIO, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, entrambi in *RDSS*, fasc. 3 del 2019. Tenevano già conto delle prime bozze del testo che sarebbe poi stato approvato con il decreto-legge n. 4/2019, e quindi convertito nella legge n. 26, anche SARACENO, *Reddito di cittadinanza: tanta confusione sotto il cielo*, in *MicroMega*, 7/2018, 89; ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, 2018, 101.

² Trattasi di rilievo comune tra i commentatori, visto che la legge n. 26/2019, diversamente dal significato che all'espressione per lo più si attribuisce nella letteratura teorica e nel dibattito internazionale, non configura il RdC come «una garanzia di reddito parziale, non necessariamente sufficiente a soddisfare i propri bisogni, per tutti i cittadini, indipendentemente da reddito e condizione occupazionale e senza richiesta di contropartite» (SARACENO, *Reddito*, cit., 91). Il RdC risponde, invece, alla definizione di reddito minimo garantito accolta in prevalenza in detta letteratura, appartenendo, esso, a quel genere di erogazioni di «un sostegno economico pari almeno al livello di sussistenza, destinato a tutti coloro, individui o famiglie, che versino in condizioni di effettivo bisogno per mancanza di un reddito e di un patrimonio sufficiente ad avere assicurata l'esistenza, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione su età, sesso, condizione lavorativa ... (cosiddetto *universalismo selettivo*)», ma alla condizione che «il beneficiario, in cambio della prestazione assistenziale, [si renda] disponibile a svolgere un lavoro o altra attività socialmente utile, naturalmente qualora sia nell'età e nelle condizioni fisiche e mentali per farlo» (così TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2013, 31-32). Per un'analoga tassonomia v. pure RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018, 36 ss.

del reddito dei disoccupati»³.

La strada per il reddito minimo garantito è in effetti stata, in Italia, lunga e tortuosa, irta di ostacoli di carattere politico e culturale⁴, prima ancora che di natura economico-finanziaria. È infatti sin troppo noto come le prestazioni di natura assistenziale – e tra queste in particolare quelle dirette a contrastare situazioni di povertà e deprivazione materiale – abbiano storicamente rivestito, nel sistema di protezione sociale italiano globalmente considerato, un ruolo residuale, se non del tutto marginale, anche in periodi di forte espansione dello Stato sociale.

Ciò è dovuto ad un complesso intreccio di fattori storici e politici, filtrati anche attraverso letture particolarmente restrittive (per quanto almeno in parte accreditate dallo stesso dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente)⁵ dei principi costituzionali, ed in specie dell'ambigua previsione dell'art. 38, 1° comma, Cost.: segnatamente della formula che vuole il diritto al mantenimento e all'assistenza legato alla inabilità al lavoro del beneficiario, oltre che all'assenza dei mezzi necessari per vivere⁶. Ma al di là della fondatezza di tali letture, sul cui progressivo superamento nella stessa giurisprudenza costituzionale avremo modo di fare qualche cenno più avanti⁷, sta di fatto che l'intera costruzione del sistema di assistenza sociale italiano sia rimasta ancorata a logiche fortemente selettive e categoriali, lontane da qualunque autentico afflato universalistico, che nel corso dei decenni hanno accentuato, piuttosto che temperato, le tendenze alla frammentazione

³ RONCHI, TERLIZZI, *Schemi di reddito minimo: il quadro europeo, in Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, a cura delle Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, il Mulino, 2018, 55 ss., qui 60.

⁴ Lo ha colto meglio di altri BRONZINI, *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, 2017, 89 ss.

⁵ Un'attenta ricostruzione di tale dibattito si trova in TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 53 ss., e già in PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 9 ss.

⁶ La «tirannica congiunzione copulativa, che ha storicamente condotto in Italia a ritenere che per avere accesso all'assistenza sociale non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche inabilità soggettiva; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale»: come si esprime icasticamente TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, 2016, I, 732 ss., qui 733.

⁷ V. *infra*, al par. 7. Ma si osservi sin d'ora come già C. cost., sent. n. 10/2010, abbia avuto modo di affermare – con parole di una certa solennità – come un diritto del genere di quello in parola debba essere ascritto al novero dei diritti fondamentali, «in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», dovendo per questo essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo».

anche su base locale e territoriale del nostro peculiare modello di *welfare*.

Un primo importante tentativo di inversione di tale tendenza di lungo corso si è avuto con la legge n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la quale ha senza dubbio rappresentato il più significativo sforzo di riordino complessivo del sistema assistenziale italiano compiuto in epoca repubblicana. Ai limitati fini della presente analisi, l'aspetto probabilmente più saliente della legge n. 328/2000 va rintracciato proprio nella definizione a tratto universalistico dei beneficiari del diritto alle prestazioni (art. 2), espressamente individuati in tutti i cittadini, tanto italiani, quanto (nel rispetto delle fonti sovranazionali e internazionali) europei ed extracomunitari: con una scelta che, con ogni evidenza, supera la vecchia impostazione categoriale del diritto all'assistenza sociale, essendo piuttosto centrata sul bisogno di tutela.

Se il merito principale della legge quadro n. 328/2000 è stato quello di riordinare su base nazionale (contro il particolarismo territoriale, regionale e municipale) e universale (contro l'impianto categoriale) le coordinate normative del sistema assistenziale italiano, va nondimeno osservato come quello sforzo riformatore sia rimasto largamente inattuato, per una serie di ragioni, di cui almeno due di particolare rilievo.

Da un lato, e come già in passato, la legge n. 328/2000 non è stata sostenuta da un adeguato sforzo finanziario dello Stato. Le sue ambizioni – certamente notevoli – sono pertanto rimaste frustrate sul nascere dall'assenza di risorse idonee a realizzare anche solo in parte gli obiettivi di riforma; ciò vale soprattutto per le misure nazionali e generali di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, che avrebbero dovuto rappresentare il punto più avanzato ed innovativo della riforma (artt. 20, 22 e 23, legge n. 328/2000). D'altro lato, la legge quadro è stata subito spiazzata dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 3/2001. Eliminando dal testo dell'art. 117 Cost. la dizione «assistenza e beneficenza», che la versione originaria indicava tra le materie di competenza concorrente tra Stato e regioni, la riforma costituzionale ha infatti devoluto alla competenza residuale esclusiva di queste ultime l'intera materia (ora per l'appunto innominata) dell'assistenza sociale. Allo Stato è riservato soltanto il compito di determinare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (così la lett. *m* del 2° comma del 'nuovo' art. 117). Con l'ulteriore conseguenza che, in mancanza di una legge statale volta a determinare i suddetti livelli, l'obiettivo, perseguito dalla legge n. 328/2000, di perequare e ristrutturare il frammentato caleidoscopio di esperienze regionali e locali di *welfare* 'municipale', sulla base di una

solida intelaiatura nazionale di diritti e prestazioni sociali, è rimasto sulla carta; e che, a distanza ormai di venti anni da quella riforma, i dislivelli e i divari tra le regioni e i territori (essenzialmente tra Nord e Sud del Paese) nella garanzia dei servizi sociali non sono mai stati così grandi, non essendo, di riflesso, mai stata così a rischio la complessiva tenuta della coesione sociale e territoriale della Repubblica.

Torneremo più avanti sulla sofferta e stentata evoluzione delle misure di contrasto della povertà nel nostro Paese, approdata, in fine, nella introduzione del reddito di cittadinanza. Prima di ciò è però opportuno soffermarsi sugli ostacoli d'ordine politico-culturale cui si è fatto cenno, per evidenziarne almeno i nessi con le ambiguità certamente presenti nelle già evocate previsioni costituzionali di riferimento⁸. Se oggi le basi costituzionali del RdC possono apparirci fuori discussione – tanto da autorizzare la dottrina prevalente a qualificare una misura di reddito minimo garantito del genere di quella per l'appunto ora prevista dalla legge n. 26/2019 come «costituzionalmente necessaria»⁹ –, è bene non dimenticare che questa è acquisizione piuttosto recente, cui si è potuti giungere attraverso un percorso di riscoperta delle direttive in tal senso offerte dai principi fondamentali della Costituzione, nel quale hanno giocato un ruolo non trascurabile – nonostante la loro stessa ambiguità – le indicazioni rivenienti dalle fonti sovranazionali.

2. Il fondamento politico-costituzionale (nazionale ed euro-unitario) del reddito di cittadinanza.

Una diffusa ostilità – condivisa dalle culture politiche prevalenti all'interno dell'Assemblea costituente – alla idea che il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale potesse essere dissociato dall'esercizio del diritto-dovere di lavorare è agevolmente documentabile guardando all'intenso dibattito che ha preceduto e sorretto l'approvazione tanto delle disposizioni che racchiudono i principi fondamentali di cui agli artt. 1-4 della Costituzione, quanto della previsione dell'art. 38 Cost. È anzi nel testo infine approvato del primo comma di tale ultima previsione costituzionale che quella ostilità si manifesta più nettamente, con l'abbandono delle ipotesi maggiormente inclusive inizialmente discusse e l'adozione consapevole della vigente «scrittura selettiva»¹⁰, nella quale il diritto al mantenimento e

⁸ Su tali ambiguità v. quanto si è già avuto modo di osservare in GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, 2014, 149.

⁹ Tra gli altri, TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 240 ss.; RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 90 ss.

¹⁰ TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 136.

all'assistenza risulta cumulativamente subordinato alla condizione che il cittadino sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere e inabile al lavoro.

Non c'è dubbio che nella formula accolta da tale disposizione si riflettesse la convinzione profonda – e ad un tempo propriamente fondativa dell'intero ordine costituzionale repubblicano (art. 1 Cost.) – che l'esistenza libera e dignitosa, quale condizione stessa della cittadinanza democratica (art. 3, comma 2), «sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro *per tutti*; attraverso, cioè, il raggiungimento dell'obiettivo [...] di una condizione stabile di piena occupazione adeguatamente retribuita: circolo virtuoso che si sarebbe dovuto innestare sugli articoli 4, 35, 36, 38 della Costituzione»¹¹. L'essenza stessa del progetto costituzionale – della «rivoluzione promessa», anzitutto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., nelle parole famose di Piero Calamandrei¹² – fa del lavoro il fondamento della vita democratica in quanto veicolo primario di costruzione della cittadinanza e di emancipazione sociale e politica, oltre che di realizzazione della dignità della persona. Onde è senz'altro coerente con questa prospettiva «riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale: solo chi per un impedimento fisico o mentale fosse stato inabile al lavoro andava assistito e mantenuto. Per tutti gli altri c'era – ci sarebbe stato – il lavoro, accompagnato, al verificarsi di determinati rischi, da tutele di tipo previdenziale»¹³.

Senonché queste premesse di valore sulla assoluta centralità del principio lavorista, ponte ideale tra quello democratico e personalista, *non* avrebbero di per sé autorizzato le letture selettive dell'art. 38 Cost. che sarebbero invece effettivamente prevalse, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, tanto negli sviluppi dell'ordinamento positivo, quanto negli orientamenti della Corte costituzionale. L'affermazione di un paradigma «ergocentrico»¹⁴ – prima nella concreta strutturazione legislativa del peculiare modello occupazionale-categoriale dello Stato sociale italiano, quindi negli orientamenti della giurisprudenza anche costituzionale, come nelle prevalenti operazioni ricostruttive della dottrina previdenzialistica¹⁵ – lungi dal costituire l'esito obbligato e quasi il destino del progetto della Costituzione, è stata piuttosto – e come sempre, del resto – il precipitato, esso stesso instabile e contraddittorio, come tale

¹¹ Ivi, 137.

¹² CALAMANDREI, *Introduzione storica alla Costituente*, in CALAMANDREI, LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, 1950, I, CXXXII.

¹³ Ancora TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 137.

¹⁴ ALES, *Il lavoro di scarsa qualità*, in PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, 2012, 217.

¹⁵ Su cui resta indispensabile CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989.

irriducibile a un disegno unitario, di complessi processi storici e politici, nei quali si sono a ragione individuati gli aspetti che hanno maggiormente caratterizzato la storia della «repubblica dei partiti»¹⁶.

I segni per letture schiettamente universalistiche dell'art. 38 Cost. non erano certo assenti. I più ragguardevoli vanno senz'altro ricondotti all'autorità di Costantino Mortati, che fonda nel combinato disposto degli artt. 4 e 38 Cost. «l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa»¹⁷. Onde il disoccupato – o l'inoccupato – che permanga involontariamente senza sua colpa in tale stato potrà vantare, ex art. 38 Cost., un vero e proprio diritto al risarcimento «per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»¹⁸, gravante sulla Repubblica.

Né va dimenticato, guardando a questa vicenda dal versante più tecnico e specialistico dei cultori del diritto della previdenza sociale, come la spinta decisiva al rinnovamento degli studi nel segno della Costituzione, in questo impervio e piuttosto trascurato settore della scienza giuridica dello Stato sociale, sia avvenuto, sull'onda dei primi conati riformistici degli anni Sessanta, proprio all'insegna di una lettura sincretica e radicalmente universalistica degli artt. 2, 3 e 38 Cost.¹⁹.

Sta di fatto, però, che tutto lo sviluppo post-costituzionale del sistema di protezione sociale italiano nell'area della tutela della disoccupazione involontaria, e più in genere dello stato di bisogno derivante dalla mancanza di lavoro e dei mezzi necessari per vivere, si è ben presto incanalato lungo le strettoie di un esasperato categorialismo neo-corporativo, consentaneo alla visione dominante delle forze politiche e sociali, che ha correlativamente emarginato – nei fatti, prima ancora che nelle ricostruzioni teoriche e dottrinali – qualunque apertura verso autentiche logiche universalistiche. E che i primi segni di una correzione di rotta rispetto a tale deriva particolaristica – che evidentemente impediva al nostro legislatore di accedere a quell'ideale anche minimale di 'universalismo selettivo', che presiede alla istituzione di un reddito minimo garantito – si sono manifestati solo nella seconda metà degli anni Novanta, sotto la spinta di fattori esogeni di modernizzazione politica del

¹⁶ Per evocare il celebre titolo di SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, 1991. Si deve a DI NUCCI, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, il Mulino, 2016, la più avvertita interpretazione storica di tali processi e della loro centralità nella vicenda politica del Paese.

¹⁷ MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, 149 ss., qui 251.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Il riferimento è, naturalmente, all'*opus magnum* di PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960.

welfare italiano, essenzialmente veicolati, pur con tutto il loro carico di ambiguità, dalle istituzioni sovranazionali.

Sono state infatti le raccomandazioni europee del 1992²⁰, adottate sulla scia della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989²¹, ad avviare un primo, serio dibattito sulla opportunità di aprire anche il nostro Paese alla sperimentazione di misure non categoriali di contrasto di situazioni di disagio economico non coperte dal frammentato sistema degli ammortizzatori sociali²². Un dibattito che ebbe il suo culmine – insuperato a ben vedere anche a distanza di oltre vent'anni dalla sua pubblicazione – nel rapporto della "Commissione Onofri"²³, sulla cui base venne adottata, seppure solo in via sperimentale e con soverchianti limiti finanziari e restrizioni applicative, la prima misura non categoriale di contrasto della povertà e della esclusione sociale in Italia: il reddito minimo d'inserimento.

Non è questo il luogo per riproporre il racconto d'una storia molte volte narrata, anche se non di rado con toni stucchevolmente agiografici, qual è quella dell'affermazione e della graduale costruzione delle politiche di contrasto della povertà e di lotta all'esclusione sociale nell'Unione europea. È una storia ormai lunga, certamente punteggiata da momenti di aggiustamento²⁴ e anche di parziale 'ricalibratura' funzionale, che tuttavia esibisce una straordinaria continuità di fondo, tanto nella filosofia ispiratrice quanto nei principi direttivi.

Basta mettere anche superficialmente a confronto la citata previsione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 con il c.d. "Pilastro europeo dei diritti sociali" del 2017, per avvedersene in modo quasi plastico. Divisi da quasi trent'anni in cui pressoché tutto è cambiato nell'ordine geopolitico dell'economia globalizzata, e nel quale disuguaglianze, povertà ed emarginazione sociale sono divenute in tutte le società occidentali e in Europa in

²⁰ V. le raccomandazioni 92/441/CEE e 92/442/CEE.

²¹ Il cui art. 10, sotto la rubrica "Protezione sociale", recitava: «Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

²² Cfr. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione: diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *DLRI*, 2003, 563.

²³ L'importanza di questo documento tecnico-politico – le cui raccomandazioni restarono peraltro largamente disattese – è generalmente riconosciuta: v. ad es. L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, il Mulino, 2008.

²⁴ Ad esempio nelle tecniche di implementazione, che dopo il vertice di Lisbona del 2000 si sono sempre più coagulate intorno al metodo del coordinamento aperto (cfr. ARMSTRONG, *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford University Press, 2010), per poi confluire – e quasi scomparire – dentro i ferrei ingranaggi procedurali della *governance* economico-finanziaria europea, quali rivisitati dal 'nuovo' Patto di stabilità e crescita.

particolare un fenomeno eclatante per dimensioni e diffusione trasversale²⁵, i due documenti – accomunati persino sotto il profilo della natura politico-giuridica, per essere entrambi solenni impegni non vincolanti – manifestano una sorprendente continuità. In entrambi, la misura del reddito minimo garantito – solo evocata nella Carta comunitaria (art. 10) ed espressamente nominata nel Pilastro (art. 14) – è strutturalmente associata alla esclusione della persona in stato di bisogno dal mercato del lavoro ed alla esigenza che la stessa sia perciò accompagnata da politiche che, insieme al sostegno economico volto a garantire risorse sufficienti (nel primo documento) o una vita dignitosa (nel secondo), siano finalizzate ad assicurare e comunque a incentivare il suo ingresso o il suo reinserimento in detto mercato.

Entrambe, dunque, esprimono quella visione essenzialmente «offertistica»²⁶ delle politiche di contrasto della povertà – centrate sulla ‘attivazione’ dei destinatari della tutela, perché s’impegnino a prendere ‘responsabilmente’ parte attiva al mercato del lavoro – che immancabilmente si ritrova, sia pure in guise diverse, in tutti i modelli europei e che appare così pronunciata (per lo meno sulla carta e nelle lodevoli intenzioni del legislatore) nel reddito di cittadinanza all’italiana. Onde le critiche che vengono sotto tale profilo mosse al legislatore italiano – per quanto giustificate e per molti versi senz’altro condivisibili – sono quantomeno ingenerose, laddove non riconoscono quanto sarebbe giusto che la curvatura offertistica o lavorista che dir si voglia del nostro reddito di cittadinanza (come già del reddito di inclusione) risponde, al netto delle irrisolte inefficienze e delle tare storiche del sistema italiano, a una comune matrice politica, che è profondamente europea. Non potendosi reclamare un adeguamento alle raccomandazioni e agli *standard* prevalenti all’interno dell’Unione, come si è fatto a ragione per anni, ed insieme lamentare lo schiacciamento del reddito di cittadinanza su questa visione indubbiamente ‘riduzionistica’ della povertà, che è, però, esattamente la visione accolta e propalata – per lustri – dalle istituzioni sovranazionali.

²⁵ Basti por mente al dilagare della povertà lavorativa, un fenomeno ancora praticamente sconosciuto alla fine degli anni Ottanta nell’Unione europea e diventato oggi, persino in Germania, un’autentica emergenza sociale. V. *ex multis* REVELLI, *Poveri, noi*, Einaudi, 2010; SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015, e – per analisi di taglio giuridico – i contributi raccolti nel fascicolo monografico n. 4/2018 di *LD*, dedicato a: “Lavoratori poveri. Modelli e strumenti di tutela sociale”.

²⁶ ASCOLI, *Welfare Italia - Presentazione*, in *Politiche sociali*, 2019, 137.

3. La sofferta evoluzione delle misure di contrasto della povertà in Italia.

Il quadro problematico sopra tratteggiato contribuisce a spiegare la sofferta evoluzione delle misure di contrasto della povertà nel nostro Paese, che è per l'appunto giunto a dotarsi in modo organico di un siffatto strumento – in ritardo su tutte le principali esperienze europee – soltanto in tempi recentissimi: dapprima (ma in modo ancora palesemente inadeguato) con il reddito di inclusione (REI) e poi, finalmente, con il reddito di cittadinanza.

In realtà la legge n. 328/2000 aveva inteso stabilizzare nell'ordinamento assistenziale nazionale la misura del reddito minimo di inserimento (RMI), da poco introdotta in via sperimentale in virtù dell'art. 59, legge n. 449/1997 e del successivo d.lgs. n. 237/1998. Il RMI – definito come «misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale» – era stato infatti introdotto come prestazione assistenziale di base a carattere non categoriale destinata al 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» (art. 1, d.lgs. n. 237/1998). L'obiettivo della misura – quale immediatamente esplicitato dal *nomen*, chiaramente innovativo nell'esperienza italiana ed ispirato alle raccomandazioni europee (ed alla coeva esperienza francese)²⁷ – era duplice: da un lato, il sostegno economico immediato, volto a garantire i mezzi essenziali per sollevare il beneficiario dalla condizione di povertà e deprivazione materiale; dall'altro, l'intervento di integrazione sociale, da realizzare attraverso i servizi sociali dei comuni al fine di consentire alla persona assistita di conseguire il necessario grado di autonomia per l'inserimento nella società, a partire naturalmente (ove possibile) da quello nel mercato del lavoro. Sennonché, nonostante la previsione della legge n. 328/2000, la misura non è riuscita a superare la fase sperimentale prevista dal d.lgs. n. 237/1998.

Tale sperimentazione, inizialmente limitata a 39 comuni italiani nel biennio 1999-2000, conobbe diverse proroghe (con la legge n. 388/2000 e con la legge n. 236/2002), ma, alla fine, fu abbandonata, a motivo, principalmente (ma non solo), delle difficoltà amministrative incontrate dai comuni nei quali era stata sperimentata nel provvedere effettivamente, con servizi adeguati, all'inserimento sociale delle persone assistite. L'intenzione di abbandonare definitivamente quella prima misura era stata comunque esplicitata, con l'avvio della XIV legislatura e con la nuova maggioranza politica al governo del Paese, con il "Patto per

²⁷ Che era stata da poco innovata con l'introduzione del *revenue minimum d'insertion*.

l'Italia", sottoscritto da Governo e parti sociali (ma senza la CGIL) nel luglio del 2002. Già in quella sede, infatti, in luogo del RMI fu prospettata l'opportunità di introdurre una misura residuale di ultima istanza, cofinanziata dallo Stato ma lasciata in buona sostanza all'iniziativa delle singole regioni.

Con la legge finanziaria per il 2004 (n. 350/2003) fu così introdotto il reddito di ultima istanza (RUI). Ai sensi dell'art. 3, comma 101, di detta legge, lo stato avrebbe unicamente garantito, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, un concorso al finanziamento in favore di quelle regioni che avessero istituito il reddito di ultima istanza. Anche tale misura, però, era destinata ad un precoce fallimento, sia pure per ragioni diverse da quelle che avevano portato alla fine dell'esperienza del RMI.

La Corte costituzionale, infatti, accogliendo il ricorso di alcune regioni, dichiarò l'incostituzionalità della misura alla luce delle previsioni del nuovo testo dell'art. 117 Cost.²⁸, mettendola di fatto fuori gioco prima ancora che essa divenisse effettivamente operativa. Secondo la Corte costituzionale, infatti, poiché il legislatore nazionale non aveva posto «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite senza che il legislatore regionale [potesse] limitarle o condizionarle, ma, al contrario, [aveva] rimesso all'iniziativa legislativa delle singole regioni l'istituzione della misura in esame», quella disposizione si intrudeva illegittimamente nella sfera di competenza legislativa esclusiva riservata dall'art. 117 Cost. a queste ultime.

Il subitaneo (e in qualche modo preannunciato) fallimento anche del RUI ha senza dubbio comportato una battuta d'arresto nel tortuoso percorso di istituzione di una misura generale e non categoriale di contrasto della povertà nel nostro Paese. Se si eccettuano talune esperienze regionali – tra di loro peraltro assai eterogenee –, un nuovo tentativo di introdurre una misura di carattere nazionale si è avuto solo con la legge n. 133/2008 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 112 dello stesso anno), che, all'art. 81, aveva previsto, con onere a carico dello Stato, una carta acquisti (la *social card*), concessa ai soli cittadini residenti che versassero in condizioni di maggior disagio economico, finalizzata all'acquisto o al pagamento di taluni beni e servizi essenziali (generi alimentari e bollette energetiche).

Con la *social card* ha fatto ingresso nel nostro ordinamento – per lasciare tracce durature – una delle misure più ideologiche, inique e stigmatizzanti della ingloriosa storia recente dell'assistenza sociale italiana: una versione becera e populistica di *welfare* compassionevole

²⁸ C. cost., n. 423/2004.

concettualmente agli antipodi, non si dice solo della logica dell'art. 38 Cost., ma della stessa filosofia euro-unitaria della lotta contro la povertà. La misura rappresentò uno spettacolare regresso persino rispetto alle modeste iniziative sino ad allora assunte dal nostro legislatore nazionale. Di importo risibile ed offensivo²⁹, la misura abbandonava, infatti, qualunque prospettiva di inclusione sociale dei suoi beneficiari – una ristretta platea di poveri assoluti, individuati con criteri categoriali fortemente stigmatizzanti –, limitandosi alla concessione di un modestissimo aiuto economico, palesemente insufficiente a sostenere persino il soddisfacimento dei bisogni primari cui essa era asseritamente preordinata (tramite l'acquisto, appunto, di generi alimentari).

Nonostante la palese inidoneità e inconsistenza di tale misura (di carattere caritatevole, più che assistenziale), essa è stata riproposta anche negli anni successivi in varie guise dai governi nel frattempo succedutisi alla guida del Paese³⁰. A ben vedere, infatti, lo stesso sostegno per l'inclusione attiva (SIA) ne ha costituito un'evoluzione, sia pure decisamente migliorata e potenziata rispetto al prototipo originale.

Tale ultima misura – sperimentata a partire dal 2013 nelle principali città italiane e poi estesa a tutto il territorio nazionale per effetto della legge di stabilità per il 2016 – era costituita da una combinazione di un (sempre assai esiguo) sussidio economico, erogato sotto forma di carta acquisti, e di iniziative (ovviamente solo enunciate ma mai attuate) di attivazione, finalizzate all'inclusione delle famiglie più indigenti e maggiormente esposte al rischio di emarginazione sociale. Questa seconda componente della misura prevedeva, quale condizione di accesso al beneficio, l'adesione del nucleo familiare ad un «progetto personalizzato di presa in carico, finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale» (art. 6, 1° comma, d.m. 26 maggio 2016). Una previsione, quest'ultima, chiaramente anticipatrice di quella che, a breve distanza di tempo, avrebbe caratterizzato dapprima il reddito di inclusione e poi il reddito di cittadinanza.

4. Il reddito di inclusione.

È solo con l'approvazione della legge delega n. 33/2017 che l'ordinamento italiano si avvia finalmente a introdurre una vera e propria misura nazionale di carattere generale e universalistico di contrasto della povertà, quale componente strutturale fondamentale del sistema assistenziale del Paese all'insegna del principio dell'universalismo

²⁹ Meno di due euro al giorno (per l'esattezza: 1,33 euro).

³⁰ V. in particolare l'art. 60, decreto-legge n. 5/2012; l'art. 1, comma 387, lett. a), legge n. 208/2015.

selettivo affermato sin dalla legge quadro n. 328/2000³¹.

Peraltro, neppure con il d.lgs. n. 147/2017, di attuazione della delega, lo strumento del reddito di inclusione (REI) è risultato effettivamente connotato, quantomeno nella sua prima configurazione, da un ambito di applicazione soggettivo autenticamente universale, nel senso proprio di non categoriale. Previsto soltanto «nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 1, 2° comma, lett. c, legge n. 33/2017), nella sua iniziale configurazione il REI si rivolgeva, infatti, secondo una logica ancora categoriale, a quei nuclei familiari in condizioni di disagio economico che esibissero ulteriori e specifici requisiti di svantaggio sociale, dati dalla presenza di figli minori o con disabilità grave, ovvero di donne in stato di gravidanza ovvero, ancora, di persone con età superiore ai 55 anni in stato di disoccupazione di lunga durata.

Soltanto con l'art. 1, commi 191-192, legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) è stato (gradualmente) previsto il superamento di questi requisiti di carattere categoriale ed il REI ha così assunto una configurazione finalmente coerente con il principio dell'universalismo selettivo, andando ad alleviare il bisogno derivante dallo stato di povertà in sé considerato. Ma ciò è avvenuto (come meglio vedremo più avanti) praticamente a ridosso dell'entrata in vigore del reddito di cittadinanza, destinato a sostituirlo.

Il d.lgs. n. 147/2017 ha definito il REI 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 finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 2). Rivolto ai nuclei familiari poveri, e non ai singoli individui, il REI veniva così consegnato come livello essenziale di prestazione ex art. 117, 2° comma, lett. m), Cost., da garantire secondo criteri omogenei su tutto il territorio nazionale³². Mentre la componente monetaria della prestazione faceva carico all'INPS, quella di attivazione e reinserimento sociale veniva demandata, come già avvenuto con la prima e ormai risalente esperienza del RMI, ai comuni (art. 2, d.lgs. n. 147/2017), in raccordo tuttavia con i centri per l'impiego, competenti ad erogare i servizi volti all'inserimento lavorativo dei beneficiari maggiorenni. In coerenza con l'impianto multilivello del sistema assistenziale italiano, lo Stato e le regioni, nel rispettivo ambito di competenza, avrebbero quindi svolto compiti di

³¹ In argomento, oltre a GADALETA, *La via italiana al reddito minimo*, cit., 34 ss., v. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, 419, e FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, *ivi*, 2016, 447.

³² Ed in questa ottica il REI assorbiva in sé la funzione già assolta da SIA, ASDI e carta acquisti (art. 1, 1° comma, lett. b, legge n. 33/2017).

programmazione, monitoraggio e coordinamento, finalizzati in particolar modo a garantire il successo delle misure di attivazione e di inclusione sociale gestite sul piano amministrativo dai comuni.

Poiché di fatto l'esperienza applicativa del REI è stata brevissima, rappresenterebbe uno sterile esercizio soffermarsi qui ad indagare come la variegatissima realtà dei comuni italiani avrebbe potuto ripercuotersi, nell'affrontare siffatta "sfida gestionale". Si può soltanto supporre che la diversa capacità amministrativa che caratterizza, per i ben noti fattori di contesto socioeconomico, le diverse realtà municipali del Paese si sarebbe verosimilmente ripercossa sulla gestione dei percorsi di attivazione e inclusione dei beneficiari del REI, con sensibili divari territoriali. Vale invece la pena ricordare, con riferimento alla componente monetaria della misura, che la determinazione dell'importo del REI era regolata da un complesso meccanismo (art. 4, d.lgs. n. 147/2017), che – sia pure con taluni adattamenti (ma, soprattutto, con un cospicuo incremento della prestazione) – si ritrova oggi nella disciplina del reddito di cittadinanza. L'importo della prestazione veniva infatti determinato dalla differenza tra il reddito del nucleo familiare ammesso al beneficio ed una soglia di riferimento pari, per un singolo componente, a 3.000 euro, a sua volta riparametrata per tener conto della composizione della famiglia per mezzo delle scale di equivalenza dell'ISEE; con importi massimi decisamente inferiori a quelli cui consente di accedere, a parità di condizioni di bisogno, il RdC.

5. Il reddito (e la pensione) di cittadinanza.

A decorrere dall'aprile del 2019 il REI è stato sostituito dal reddito di cittadinanza, definito dall'art. 1 della legge n. 26/2019 quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e 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». Come il suo diretto predecessore, il RdC «costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili» (art. 1, 1° comma, legge n. 26/2019). Pertanto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., alle regioni è rimessa, al proposito, una funzione che può esser solo incrementale o migliorativa del beneficio: ad esempio, *sub specie* di integrazioni (non necessariamente monetarie) di carattere accessorio legate allo specifico contesto territoriale di riferimento.

Al di là della definizione piuttosto enfatica e forse anche ridondante, il RdC rientra a pieno titolo – come è bene ripetere – nello schema tipico

del reddito minimo garantito con funzioni di inclusione/reintegrazione lavorativa e sociale dei destinatari (secondo la filosofia dell'universalismo selettivo enunciata anche dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, in modo ancor più esplicito, dall'art. 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali). Salvo, però, che i destinatari siano anziani: ai sensi del 2° comma dell'art. 1 della legge n. 26/2019, per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni (come adeguata agli incrementi della speranza di vita di cui all'art. 12 della legge n. 122/2010), il RdC assume, infatti, la denominazione di "pensione di cittadinanza", quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane, naturalmente non gravate da oneri di attivazione.

Il RdC è riconosciuto ai nuclei familiari che risultino in possesso, cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di stringenti requisiti minuziosamente prescritti ed elencati dall'art. 2 della legge n. 26/2019. Vigono, innanzitutto, i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno. Il componente richiedente il beneficio deve anzitutto essere: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Sono poi previsti non meno stringenti requisiti reddituali e patrimoniali in riferimento al nucleo familiare, requisiti parametrati sull'ISEE (d.p.c.m. n. 159/2013), le cui soglie sono variabili a seconda del numero dei componenti del nucleo stesso e della relativa prole, fino ad un determinato massimale; detto massimale, tuttavia, è suscettibile di incremento per ogni componente del nucleo che sia in condizione di disabilità o di non autosufficienza. La soglia del requisito reddituale e patrimoniale è più alta quando si tratti della pensione di cittadinanza, ed è in ogni caso ulteriormente incrementabile nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. Ulteriore fattore condizionante riguarda il godimento di beni durevoli e l'assenza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per i delitti indicati all'art. 7, 3° comma, della stessa legge n. 26/2019.

Per come è strutturato, il RdC, al pari del resto del REI, si configura quale misura rivolta ai nuclei familiari poveri e non già ai singoli individui. Anche tale aspetto evoca profili problematici e possibili tensioni con i principi costituzionali. Benché sottoposto a critica per ragioni teoriche e di principio³³, tale profilo non ci appare tuttavia problematico in sé

³³ Cfr. soprattutto BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., par. 4.

considerato – essendo in linea (oltre che con la tradizione italiana) con le principali esperienze europee –, quanto piuttosto perché, nella dialettica tra il momento per così dire “comunitario” della tutela (rivolta alla famiglia nella sua dimensione di primigenia formazione sociale ex art. 2 Cost.) e le inevitabili proiezioni individuali della stessa (in particolare sotto il profilo delle responsabilità di attivazione ricadenti sui singoli beneficiari), possono crearsi “cortocircuiti” di difficile gestione. Il problema principale – con indubbie tensioni sul piano dei principi costituzionali – risiede nel fatto che la legge finisce per scaricare le conseguenze sanzionatorie della inosservanza degli obblighi del singolo sull’intero nucleo familiare, con una responsabilizzazione oggettiva del gruppo che stride con i principi di personalità della responsabilità anche di natura amministrativa.

Il beneficio economico del RdC si compone (art. 3, 1° comma, legge n. 26/2019) di una componente ad integrazione del reddito familiare – che può arrivare alla soglia di euro 6.000 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza – e una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all’ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione, fino ad un massimo di euro 3.360 annui. Ai fini della definizione della pensione di cittadinanza, mentre la prima soglia di reddito è incrementata ad euro 7.560, il secondo limite massimo è pari ad euro 1.800 annui. L’integrazione prevista per i casi di locazione è concessa, nella misura della rata mensile del mutuo e fino ad un massimo di 1.800 euro annui, anche in favore dei nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà per il cui acquisto (o per la cui costruzione) sia stato per l’appunto contratto un mutuo. Il beneficio economico non può essere in ogni caso complessivamente superiore ad una soglia di euro 9.360 annui (moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotta per il valore del reddito familiare), né può essere inferiore ad euro 480 annui (art. 3, 4° comma, legge n. 26/2019). Si tratta di importi decisamente superiori a quelli già garantiti dal REI.

Il RdC – che decorre dal mese successivo a quello della richiesta – è riconosciuto per tutto il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni di disagio economico, che ne costituiscono il presupposto, e, in ogni caso, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi. Tuttavia, la richiesta di RdC può essere rinnovata, previa sospensione dell’erogazione del medesimo, per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo.

6. Condizionalità e sanzioni nella disciplina del reddito di cittadinanza.

L'erogazione del RdC è condizionata ad una «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad 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 finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, 1° comma, legge n. 26/2019). Sono assoggettati a siffatto onere tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studio, salva – per il componente con disabilità – la facoltà di richiedere l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale. Da tali obblighi possono essere esonerati i componenti con carichi di cura familiare, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, nonché coloro che frequentano corsi di formazione. Sono comunque esclusi da tali obblighi i beneficiari della pensione di cittadinanza, ovvero i beneficiari del RdC titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità ai sensi della legge n. 68/1999, fatta salva, per questi ultimi, ogni iniziativa di collocamento mirato.

Il richiedente e i componenti il nucleo beneficiari del RdC (ove non esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del beneficio) sono tenuti a rendere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro tramite l'apposita piattaforma digitale di cui all'art. 6, 2° comma, legge n. 26/2019, ovvero (con le modalità di cui agli artt. 19, 1° comma, e 21, 1° comma, d.lgs. n. 150/2015) entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio. I componenti dei nuclei familiari beneficiari sono conseguentemente individuati e resi noti ai centri per l'impiego per il tramite della predetta piattaforma digitale, affinché siano convocati entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, se in possesso di uno o più dei seguenti requisiti al momento della richiesta del RdC: a) assenza di occupazione da non più di due anni; b) essere beneficiari della NASPI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; c) aver sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio attivo presso i centri per l'impiego ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 150/2015; d) non aver sottoscritto un progetto personalizzato ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 147/2017 (art. 4, 5° comma, legge n. 26/2019).

Seppure l'inserimento (o il reinserimento) nel mercato del lavoro costituisce la modalità prioritaria di attivazione (e responsabilizzazione) del beneficiario della prestazione, tale percorso non rappresenta, tuttavia, come già per il REI, l'unico canale. Infatti, nel caso in cui l'operatore del centro per l'impiego (servizio competente) ravvisi che, all'interno del nucleo familiare, siano presenti particolari criticità che rendano difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, il predetto operatore, sempre per il tramite della ricordata piattaforma digitale, invia il richiedente ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà, servizi che debbono coordinarsi a livello di ambito territoriale (ex legge n. 328/2000) per la valutazione multidimensionale del bisogno delle persone interessate. Per favorire la successiva presa in carico della persona sulla base di una valutazione multidimensionale della condizione di disagio sociale (art. 4, comma 5 *quater*, legge n. 26/2019) detto invio deve essere corredato dalle motivazioni che lo hanno determinato.

Dunque, nel caso in cui, in esito alla valutazione preliminare e sulla base delle procedure suindicate, i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti risultino prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, i servizi competenti invitano gli interessati alla sottoscrizione del patto per il lavoro, entro i successivi trenta giorni. Nel caso, invece, in cui il bisogno individuato sia complesso e multidimensionale, ai beneficiari si richiede di sottoscrivere un patto per l'inclusione sociale, e i servizi (centri per l'impiego, servizi sociali, servizi territoriali competenti) si coordinano in maniera da fornire risposte unitarie. Il patto per l'inclusione sociale, ove non diversamente specificato, assume le caratteristiche del progetto personalizzato³⁴: esso fissa, oltre agli interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, ove opportuni, gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'art. 7, d.lgs. n. 147/2017 (che, già previsti per il REI, si intendono ora riferiti al RdC).

I beneficiari del RdC, non esclusi o esonerati dagli obblighi suindicati, una volta stipulato il patto per il lavoro o il patto di servizio personalizzato, sono tenuti ad accettare espressamente gli obblighi e rispettare gli impegni previsti nei suddetti patti: tra questi, in particolare, quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 (tale essendo, per i beneficiari del RdC, un'offerta che comporti una retribuzione superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione); con la precisazione che, in caso di rinnovo del beneficio, la legge impone di accettare, a pena di decadenza dallo stesso, la prima offerta utile di lavoro congrua (art. 4, 8° comma, legge n.

³⁴ Patto già previsto per il REI dall'art. 6, d.lgs. n. 147/2017.

26/2019).

È evidente l'importanza – anche ai fini di una valutazione di conformità degli oneri di attivazione dei beneficiari ai parametri desumili dagli artt. 2, 3, 4 e 38 Cost. – della nozione legislativa di "offerta congrua". La congruità dell'offerta di lavoro è, per così dire, *context sensitive*, in quanto è definita (anche) con riferimento alla durata di fruizione del beneficio del RdC e al numero di offerte rifiutate. In particolare, ai sensi dell'art. 4, 9° comma, legge n. 26/2019, è considerata congrua un'offerta dalle caratteristiche seguenti: a) nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza, se si tratta di seconda offerta, ovvero (salvo il caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità) ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; b) decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; c) in caso di rinnovo del beneficio, è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta.

La legge attenua, peraltro, gli oneri gravanti sui beneficiari del RdC in talune circostanze meritevoli di particolare protezione, ovvero nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti (come già accennato) componenti con disabilità e nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli minori, anche qualora i genitori siano legalmente separati. Tali previsioni operano peraltro esclusivamente nei primi ventiquattro mesi dall'inizio della fruizione del beneficio, anche in caso di rinnovo dello stesso.

Non c'è dubbio – almeno considerando il miserevole stato attuale in cui versano per lo più i servizi per l'impiego in Italia, e in attesa che cominci a dare i suoi frutti la politica di potenziamento avviata dalla stessa legge n. 26/2019 – che la condizionalità incorporata nel criterio di congruità testé ricordato risulti sbilanciata su un versante più sanzionatorio che effettivamente promozionale³⁵. Ma proprio per questo sarebbe sbagliato e prematuro formulare giudizi critici aprioristici su pretese curvature "workfaristiche" della condizionalità nel RdC.

Non meno significativa è del resto la fitta disciplina sanzionatoria, che occupa uno spazio davvero inusitato nel corpo della legge n. 26/2019 (in particolare con gli artt. 7, 7 bis, 7 ter). Non è qui il caso – non sarebbe questa la sede adatta – di entrare con acribia esegetica nella selva delle

³⁵ Cfr. TASCHINI, *I diritti sociali*, cit., 207 ss.

fattispecie sanzionate in via amministrativa o penale. Le diverse fattispecie sanzionatorie vanno dalla sospensione, alla revoca e alla perdita del benefico, sino alla comminazione di una cospicua gamma di pene anche detentive, per ipotesi di reato (o di aggravanti) di nuovo conio. L'aggravio di pena per i delitti di falso commessi dai percettori del RdC (art. 7, 1° comma, legge n. 26/2019) è un esempio emblematico ed assai esplicativo del tenore complessivo delle scelte del legislatore. Possiamo solo dire che un tale aggravio di pena, al pari di analoghe previsioni punitive, desta notevoli perplessità alla luce dell'art. 3 Cost., nella misura in cui sembra scaricare sul povero "immeritevole" (come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria) un sovraccarico di responsabilità certamente degno di miglior causa, in un Paese che spicca nelle classifiche internazionali per le dimensioni abnormi di corruzione ed evasione fiscale.

7. Annotazioni conclusive.

Il cenno da ultimo fatto alla problematicità delle previsioni sanzionatorie della legge n. 26/2019 non esaurisce, peraltro, le più complesse questioni sollevate da una riforma, che pure, come si è sottolineato, ha indubbi meriti, in quanto colma con un impegno finanziario e regolativo senza precedenti una lacuna ormai non più tollerabile del sistema italiano di protezione sociale.

I requisiti di accesso al RdC sono, in generale, e come visto, molto stringenti. Quelli reddituali e patrimoniali sono frutto di scelte politiche discrezionali del legislatore sostanzialmente incensurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale, attendendo a valutazioni di compatibilità con le risorse finanziarie disponibili che spettano (nei soli limiti della manifesta irragionevolezza, anche per eventuale inadeguatezza) al Parlamento.

Ma almeno per un profilo i modi in cui questa discrezionalità è stata esercitata dal legislatore ordinario destano una forte perplessità in punto di coerenza con l'impianto dell'art. 38 Cost. Ed invero, sovrapponendo il RdC ad altre misure, tanto di carattere previdenziale, o quantomeno 'spurio' (come l'integrazione al minimo della pensione), quanto di carattere assistenziale (come l'assegno sociale ex legge n. 335/1995), pare di dover inferire che il legislatore abbia del tutto dimenticato di porsi un problema di coordinamento tra le stesse, in termini, per così dire, di giustizia distributiva. E al proposito non può non colpire il fatto che la legge n. 26/2019 consenta che l'importo del RdC, e ancor più quello della pensione di cittadinanza, possano essere superiori a quello del trattamento minimo della pensione, senza che il titolare di quest'ultimo sia legittimato, come tale, ad accedere di per sé all'integrazione

reddituale garantita dai primi: si tratta di una sperequazione che, in termini di "adeguatezza relativa" (*sub specie* di giustizia distributiva), sembra contraddire la logica che presiede al rapporto tra il 1° ed il 2° comma dell'art. 38 Cost., capovolgendola in modo inammissibile.

I requisiti di natura soggettiva – collegati, cioè, a cittadinanza e residenza del soggetto – si prestano, invece, a ben altra valutazione critica ed appaiono, almeno in parte, di assai discutibile conformità ai principi della Costituzione e del diritto dell'Unione europea. In particolare, sebbene la Corte costituzionale si sia dimostrata sin troppo tollerante con l'analogo requisito previsto per l'assegno sociale³⁶, e dunque anche ipotizzando che per *Realpolitik* possa di nuovo superare il vaglio di costituzionalità il requisito del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti imposto anche dall'art. 2 della legge n. 26/2019, si deve affermare che la condizione di residenza legale decennale sul territorio italiano imposta per l'accesso al RdC appaia comunque in contrasto con il diritto dell'Unione europea: per i cittadini di Paesi terzi, cui si riferisce il recente arresto della Consulta, quantomeno con la direttiva 2003/109/CE; per quelli europei – diremmo *a fortiori* – con la direttiva n. 2004/38/CE (e, di riflesso, con il regolamento n. 883/2004), nella misura in cui questa fissa in cinque anni il periodo in cui il cittadino dell'Unione acquista la qualità di soggiornante permanente (art. 16), con conseguente piena parità di trattamento nell'accesso al sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante. È infatti da ritenere che la draconiana condizione di residenza decennale – senz'altro una delle più rigorose d'Europa – costituisca una classica discriminazione indiretta a danno dei cittadini dell'Unione (o di Paesi terzi) e che essa – costituendo il RdC una misura essenziale per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (e dunque un diritto fondamentale afferente al

³⁶ V. C. cost., n. 50/2019, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, variamente sollevate con riferimento agli artt. 3, 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (questi ultimi in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità del permesso (già carta) di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo. Ma la Corte, nella parte motiva della pronuncia, ha ritenuto conforme a Costituzione anche il requisito decennale di residenza legale, stabile e continuativa, aggiunto – per tutti (ovvero indifferentemente per cittadini italiani, dell'Unione o di Paesi terzi) –, sempre ai fini dell'accesso al godimento dell'assegno sociale, dall'art. 20, comma 10, legge n. 133/2008. La giurisprudenza costituzionale sul tema dell'accesso degli stranieri non comunitari si è dimostrata, nel tempo, tutt'altro che coerente, e questo ultimo arresto contraddice, con argomenti molto fragili e discutibili, una lunga linea di pronunce espansive della Consulta: cfr. ad es. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013; BOLOGNA, *Eguaglianza e welfare degli immigrati: tra self-restraint legislativo e aperture giurisprudenziali e contrattuali*, in RGL, 2017, I, 636.

nucleo minimo di tutela della dignità della persona)³⁷ – sia palesemente sproporzionata, se considerata alla luce degli artt. 16 e 24 della direttiva 2004/38/CE.

Ma poiché il RdC – che lo stesso art. 1 della legge n. 26/2019 assume come misura fondamentale di contrasto alla povertà, volta al sostegno economico e all’inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro – è, per l’appunto, ben più dell’assegno sociale, prestazione essenziale-esistenziale, che attiene al nucleo duro incompressibile della tutela della dignità della persona, anche in nome della *Realpolitik* e del *self-restraint* difficilmente la Corte costituzionale potrebbe ripetere gli stessi argomenti usati dalla sentenza n. 50/2019 per sancire la conformità a Costituzione dell’assai esigente requisito, richiesto ai cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Se – come ebbe già ad affermare la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 222/2013 – la Costituzione «impone di preservare l’uguaglianza nell’accesso all’assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall’altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell’individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona»³⁸, pare difficile negare al RdC (di certo ben più che all’assegno sociale) una siffatta inerenza alla sfera della “inviolabilità”. E se un qualche requisito di appartenenza o radicamento territoriale deve essere ragionevolmente immaginato – come ricorda ancora la Corte costituzionale – per evitare fenomeni di “turismo sociale”, sarà sufficiente fissare un’adeguata e proporzionata condizione di residenza legale in Italia, senza però che questa possa spingersi oltre i cinque anni e, certamente, senza poter esigere, contestualmente, per i cittadini di Paesi terzi, il diverso e ben più esigente requisito del possesso del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti.

Non può d’altra parte dimenticarsi che, per come è strutturato, il RdC si rivolge anche ai lavoratori poveri. Con la conseguenza – questa volta pacificamente derivante dall’applicazione dei principi del diritto dell’Unione europea – che, quantomeno per i cittadini europei³⁹, tutte le volte in cui questi possano vantare lo *status* di lavoratori nell’ampio senso

³⁷ Per riecheggiare le parole della già citata C. cost., n. 10/2010.

³⁸ Così al punto 7 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 50/2019.

³⁹ Per i quali – se lavoratori subordinati – varranno gli artt. 45 del TFUE, 7 del regolamento n. 492/2011 e 4 del regolamento n. 883/2004 (oltre alle pertinenti previsioni della già evocata direttiva 2004/38/CE). Ma, sulla scorta delle direttive 2011/98/UE e del regolamento n. 1231/2010, conclusioni analoghe valgono per i lavoratori cittadini di Paesi terzi.

accolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁰, qualunque requisito di residenza – e certamente quello decennale previsto dalla legge n. 26/2019 – si porrebbe in frontale contrasto con il divieto di discriminazione (anche indiretta o occulta) in base alla nazionalità, dovendo esser disapplicato dal giudice in caso di controversia con l'INPS.

Le sottolineature critiche e i profili di problematica legittimità costituzionale o euro-unitaria del RdC qui messi in evidenza non possono in ogni caso oscurare gli indubbi meriti storici della riforma, che porta a compimento un processo di modernizzazione del *welfare* italiano troppo a lungo rimandato (e spesso apertamente ostacolato). Se in passato abbiamo tante volte denunciato le numerose storture distributive originate dalla struttura corporativo-categoriale del nostro disomogeneo regime di *welfare* occupazionale, non possiamo oggi non riconoscere che con il RdC la lunga marcia verso una rete protettiva di base a vocazione universalistica compia un oggettivo salto di qualità. E se nelle scelte dei criteri selettivi riaffiora talvolta l'impronta di quell'universalismo «per sommatoria»⁴¹, che è stata almeno dagli anni Novanta in avanti la via italiana alla estensione soggettiva del sistema di protezione sociale, occorre anche ricordare con nettezza che il RdC è la prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica italiana per onorare l'impegno che le affida – sempre e prima di tutto – l'art. 3, comma 2, della Costituzione.

⁴⁰ Sia consentito il rinvio a GIUBBONI, *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *RDSS*, 2018, 207.

⁴¹ VENEZIANI, *La crisi del Welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, 1996, I, 69.