

# Povert , reddito e occupazione

di

**Stefano Caffio**

con prefazione di

**Domenico Garofalo**

**ADAPT**  
**LABOUR STUDIES**  
e-Book series  
n. 98

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT.University.Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# Povert , reddito e occupazione

di

**Stefano Caffio**

con prefazione di

**Domenico Garofalo**

ISBN 979-12-80922-21-2

Pubblicato il 1° giugno 2023

Il presente lavoro monografico è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca *Liveable-Labour as a Driver of Sustainable Development*, finanziato dal programma PRIN 2020 Prot.20205W92MT, CUP H57G22000150001, Unità di ricerca: Università degli Studi di Bari Aldo Moro, P.I. Prof.ssa Valeria Filì, Responsabile dell'unità di ricerca di Bari, Prof.ssa M.T. Caputi Jambrenghi.  
Si ringraziano l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e il Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed Economici del Mediterraneo.

*Alla mia famiglia*

# INDICE

<i>Prefazione di Domenico Garofalo</i> .....	IX
<i>Premessa</i> .....	XIII

## Capitolo 1.

### **Reddito minimo garantito e reddito di base: inquadramento concettuale, storico e giuridico-sistematico**

1. Rilievi preliminari sulla definizione di reddito di cittadinanza: una questione non solo terminologica.....	1
2. Il reddito minimo garantito e il reddito di base nell'ordinamento multilivello. Alcune avvertenze preliminari.....	6
2.1. Reddito minimo garantito e reddito di base nel quadro dei principi costituzionali: le ricostruzioni prospettate dalla dottrina .....	8
2.2. Inesistenza di un fondamento costituzionale per il reddito di base .....	20
2.3. Una critica (ri)costruttiva alle tesi sul fondamento costituzionale del reddito minimo garantito, ripensando al "diritto al lavoro".....	23
2.3.1. Uno sguardo al passato remoto .....	36
2.3.2. <i>Segue</i> : ...e uno al passato prossimo.....	46
2.3.3. Il ritorno al presente .....	53
2.3.4. Il reddito minimo garantito e il diritto al lavoro "oggi": una prima conclusione .....	64
2.4. Reddito minimo garantito e reddito di base nel quadro dei principi del diritto dell'Unione europea.....	74
3. Un <i>focus</i> riepilogativo sugli approdi parziali dell'indagine.....	80

## Capitolo 2.

### **Il Reddito di Cittadinanza tra lotta alla povertà e occupazione**

1. Dal ReI al progetto del RdC.....	82
1.1. ... e nella legge di stabilità per il 2019.....	89
2. L'attuazione del reddito di cittadinanza: finalità, elementi comuni e distintivi.....	93
3. I livelli essenziali delle prestazioni (e il RdC) .....	99
4. I requisiti per l'accesso al RdC .....	101
4.1. I requisiti soggettivi: cittadinanza, soggiorno e residenza .....	103

4.2. I requisiti oggettivi: reddito e patrimonio.....	106
4.3. Le esclusioni e altri requisiti concernenti condizioni personali e familiari .....	114
5. Il trattamento.....	119
6. La condizionalità.....	124
6.1. Il primo canale di accesso: il patto per il lavoro .....	125
6.2. Il secondo canale di accesso: il patto per l'inclusione sociale.....	137
6.3. Gli incentivi per l'inserimento lavorativo .....	144
7. L'infrastruttura informatica .....	152
8. Coordinamento, monitoraggio e valutazione del RdC .....	161
9. L'apparato sanzionatorio .....	165
9.1. Le sanzioni in materia di infedele asseverazione o visto di conformità a carico dei CAF .....	171
9.2. La sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza per specifici provvedimenti giudiziari.....	172
10. Il RdC a un anno dall'introduzione .....	173

### Capitolo 3.

#### Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà

1. Verso la riforma: dai correttivi del governo Draghi all'intervento della legge di bilancio per il 2023.....	175
1.1. Il Reddito di Cittadinanza secondo il nuovo indirizzo politico .....	176
1.1.1. La revisione della disciplina del RdC nella legge di bilancio per il 2023 ...	177
1.1.2. L'ulteriore rafforzamento della c.d. "condizionalità" .....	180
1.1.3. Le modifiche alla disciplina della decadenza conseguente al rifiuto di un'offerta di lavoro .....	184
1.1.4. L'impiego dei beneficiari di RdC nei progetti utili per la collettività.....	189
2. La riforma del d.l. n. 48/2023: le finalità.....	192
3. L'Assegno di inclusione .....	197
3.1. <i>Segue</i> : ... i requisiti soggettivi.....	198
3.2. <i>Segue</i> : ... i requisiti oggettivi.....	204
3.3. <i>Segue</i> : ... il trattamento economico.....	208
3.4. <i>Segue</i> : ...l'inclusione attiva.....	211
3.4.1. L'accesso all'inclusione attiva .....	213
3.4.2. L'inclusione attiva e l'inserimento lavorativo.....	218
3.4.3. Gli incentivi per l'inserimento lavorativo .....	228
3.5. I controlli e l'apparato sanzionatorio .....	231
4. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro: finalità e campo di applicazione .....	234
4.1. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro: il funzionamento .....	236

**Conclusioni.**

**Povert  e occupazione tra reddito minimo garantito  
e diritto (del mercato) del lavoro**

A. Il metodo di produzione legislativa .....	240
B. Il modello politico-economico di riferimento .....	243
C. Le misure adottate .....	247
<i>Bibliografia</i> .....	251



## Prefazione

di Domenico Garofalo

Le trasformazioni socio-economiche in atto da ormai un trentennio hanno ripotato il tema della povertà al centro del dibattito scientifico di economisti, sociologi e giuristi, collocandolo tra le priorità della politica anche nei paesi economicamente più sviluppati.

Un fenomeno che forse erroneamente si è ritenuto sconfitto quando lo sviluppo economico del secondo dopoguerra favorì un significativo incremento del benessere anche tra le classi lavoratrici, sia pure con differenziazioni notevoli tra paesi e all'interno di questi, tra aree del territorio nazionale. L'Italia non è stata da meno e se si considerano le condizioni di partenza del nostro paese all'indomani della Seconda guerra mondiale, i progressi compiuti sono stati significativi.

L'ingresso nel nuovo millennio, anticipato dalla crisi del modello di produzione taylorfordista nel ventennio precedente, segna anche l'inizio di una nuova era per i modelli di produzione e di organizzazione del lavoro, che si caratterizzano sempre più per la necessità di rapido adattamento alle condizioni di un mercato ormai globale.

Per assecondare questi processi le politiche legislative nazionali ed europee si sono indirizzate verso la legittimazione di modalità di acquisizione del fattore lavoro sempre più flessibili non sempre adeguando di pari passo il sistema di protezione sociale, sul versante tanto della garanzia reddituale, quanto del supporto alle transizioni occupazionali dei lavoratori attraverso la predisposizione di una rete dei servizi per l'impiego funzionale a favorire una rapida (ri)collocazione.

Il modello politico-economico di riferimento prescelto dalle istituzioni governative multilivello, sin dagli inizi del XXI secolo, è quello della *flexicurity*. Ciò nondimeno la crisi finanziaria globale del 2008, l'incremento della disoccupazione, la stretta sulla spesa pubblica anche e soprattutto per il *Welfare*, e l'emersione oramai evidente di una erosione della quota di incidenza sul PIL dei redditi da lavoro a tutto vantaggio di quelli da capitale (profitti e rendite finanziarie) riportano alla luce "la povertà". Una povertà che tuttavia ha caratteristiche differenti da quella del secondo dopoguerra poiché non è più determinata soltanto dalla mancanza (involontaria) di lavoro ma si presenta con caratteristiche del tutto nuove sintetizzabili nella considerazione che il lavoro non è più garanzia di benessere, emergendo così i fenomeni della *in-work poverty* e dei *working poor*.

Nella nuova società, in definitiva la relazione biunivoca tra lavoro e reddito, non è più certa, venendo meno in tal modo anche quella garanzia di "cittadinanza sociale" che l'accesso all'occupazione ha assicurato soprattutto durante i "Trenta gloriosi".

Quando le economie dei paesi "ricchi" stavano iniziando a risalire la china dalla crisi del 2008, sono sopravvenuti, senza soluzione di continuità, gli inattesi e nefasti eventi

della crisi pandemica, prima, e del conflitto russo-ucraino, dopo, entrambi con effetti dirompenti sulle societ  e sull'economia.

Da questa ampia premessa di contesto parte la ricerca sviluppata nel lavoro monografico di Stefano Caffio, il cui *fil rouge*, ben sintetizzato nel titolo (*Povert , reddito e occupazione*)   costituito dal tentativo di indagare le relazioni tra (promozione della) occupazione e (stabilit  del) reddito, interrogandosi sull'*an* e sul *quomodo* delle misure di contrasto alla povert  e all'esclusione sociale che, proprio in ragione delle nuove caratteristiche di questi fenomeni ormai trasversali tra lavoratori, disoccupati e inoccupati, sono oggetto, da alcuni anni, di un intenso dibattito tra studiosi di varie discipline e voci di diverso indirizzo politico, come peraltro dimostra la centralit  che il tema ha assunto nell'ultima campagna elettorale, quella che all'esito delle elezioni, ha dato avvio alla XIX legislatura.

L'attenzione delle diverse forze espressione della societ  si   focalizzata soprattutto sulla necessit  o meno di predisporre misure di reddito garantito (*minimo* o *universale di base*) dopo l'introduzione del ReI, prima, e, soprattutto, del RdC che ne ha preso il posto a distanza di un solo anno di applicazione. La vivacit  del dibattito, la diversit  di posizioni in merito e la variet  di modalit  attraverso cui strutturare misure di sostegno reddituale su base solidaristica   testimoniata dal recente intervento legislativo del nuovo esecutivo in carica dal mese di ottobre del 2022 che ha decretato la fine del Reddito (e della Pensione) di Cittadinanza e l'avvio, differito, di due nuove misure: l'Assegno d'Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (nel prosieguo, rispettivamente, AdI e SuFoL).

Questo profilo viene ben analizzato dall'A., partendo da un'operazione di "sistemazione" concettuale degli schemi di reddito garantito, illustrando le differenze sottese alle due macro-tipologie, anche al fine di consentire al lettore (oltre che per ragioni strettamente legate alla trattazione) di districarsi in mezzo alla pluralit  di "formule" invalse nella legislazione e nel dibattito. Un'operazione, questa, che non ha una mera finalit  di ricostruzione tassonomica, quanto, piuttosto, risulta funzionale a sviluppare nella prima parte della ricerca la questione dell'inquadramento giuridico-sistematico degli schemi, rispettivamente, di reddito minimo garantito e di reddito di base [nel prosieguo, RMG e BI (*basic income*)].

L'analisi, condotta partendo dalle diverse posizioni espresse dalla dottrina (giuscostituzionalistica e giuslavoristica),   finalizzata a stabilire la compatibilit  di simili misure con i principi fondamentali dell'ordinamento interno e sovranazionale, divenendo rilevante al fine di stabilire se la realizzazione di regimi di reddito garantito sia riconducibile (e, in caso affermativo, con quali caratteristiche) all'idea di sicurezza sociale costituzionalizzata attraverso l'art. 38 Cost. Questa preliminare operazione qualificatoria   funzionale a svolgere, in seguito, una valutazione sulla conformit  al quadro costituzionale interno e sovranazionale delle misure recentemente introdotte dal governo in carica.

La valutazione abbraccia tutte le misure attualmente presenti nell'ordinamento, incluso il RdC (al cui esame   dedicato il secondo capitolo), in quanto pur se in via di superamento, costituisce comunque un modello in parte differente rispetto a quello al quale sono ispirati i nuovi AdI e SuFoL.

L'analisi compiuta in questa parte iniziale dell'opera, condotta con rigore metodologico ed esaustiva consultazione delle fonti, conduce inevitabilmente l'A. al cospetto

del diritto sociale al lavoro *ex art. 4, co. 1, Cost.* di cui gli strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sono concreta attuazione (quantomeno nelle aspirazioni di chi li ha introdotti).

Di tale rinnovata attenzione verso il diritto al lavoro l'A. esplicita le ragioni, partendo da una analisi della dottrina maggioritaria (di cui viene dato ampiamente conto) che dall'asserita mancata attuazione o ineffettività della "pretesa" al lavoro sancita dai principi fondamentali dell'ordinamento nazionale (artt. 3, 4, 35 e 38 Cost.), deduce la "doverosità" costituzionale dell'introduzione di misure di RMG.

L'analisi non è fine a se stessa in quanto viene chiaramente orientata alla prospettiva di ricerca prescelta; e infatti, l'A. si chiede se, in un contesto quale quello attuale, caratterizzato dall'emersione di fenomeni di disagio economico e sociale non più, come in passato, in stretta relazione con la condizione occupazionale, si è al cospetto di una differente e attualizzata connotazione del diritto al lavoro che richiede diverse modalità di attuazione, sostenibili nel lungo periodo solo attraverso interventi pubblici (misure di RMG, appunto) che sanino simili situazioni di fragilità, fronteggiando quella che è stata definita una "nuova questione sociale".

In estrema sintesi, la ricostruzione generale e astratta dell'inquadramento giuridico è funzionale a rispondere al "dover essere" degli schemi di RMG, al fine di verificare se "l'essere" risponde a quei canoni e, inoltre, risulta adeguato a fronteggiare tale nuova questione sociale.

Il ripudio della "frigidità sociale" (di manciniana memoria) con il riorientamento in funzione sociale della politica dell'Unione Europea indirizza l'indagine di Caffio verso i principi fondamentali del diritto unionale rispetto ai quali egli svolge la medesima analisi e verifica, caratterizzandosi la sua riflessione in una dimensione multilivello.

La prospettiva e il metodo di indagine e le conclusioni a cui Stefano Caffio giunge si apprezzano per l'originalità, in quanto - rispetto all'autorevole elaborazione sul diritto al lavoro (dei costituzionalisti prima e dei lavoristi dopo) - l'A. in parte si discosta non sviluppando le tematiche da un angolo di osservazione univoco costituito dalla prospettiva previdenzialistico-assistenzialistica ovvero da quella della promozione del diritto al lavoro, ma - ritenendole ambedue imprescindibili (alla luce dell'evoluzione del quadro normativo) - le indaga congiuntamente, tentando di farne emergere i nessi.

L'A. prova a mettere in relazione questi profili e a tal fine indaga, anche con un'ampia retrospettiva, sui tentativi delle istituzioni di conferire effettività al diritto al lavoro e, con un'analisi diacronica, esamina gli interventi della legislazione più recente, sia di sostegno al reddito, sia di promozione dell'occupazione, individuando i nessi tra i due ambiti ormai non più distinti, anche nella disciplina delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. E infatti, secondo il modello politico-economico di riferimento, la flexicurity, è ancora il lavoro il primo canale di sicurezza sociale, di emancipazione dal disagio e dalla marginalità, di sviluppo e di partecipazione effettiva alla società... almeno negli intenti dichiarati del legislatore.

Per verificare se di sole intenzioni si tratti, nel secondo e nel terzo capitolo, l'A. si sofferma in modo ampio e dettagliato sulla disciplina del RdC e del binomio AdI/SuFoL. al fine di verificare se, in che modo e in quale misura tali strumenti siano idonei a fornire un supporto economico che allevi il disagio derivante dalla condizione di indigenza e, al contempo, favorisca l'elevazione dalla condizione di marginalità

attraverso percorsi personalizzati di inclusione sociale e/o lavorativa anche per l'ap-prodo verso collocazioni estranee al mercato del lavoro c.d. "produttivo".

In questa prospettiva, il filo conduttore del secondo e del terzo capitolo della mono-grafia   la messa a fuoco delle criticit  rinvenibili nella regolazione degli istituti in relazione al nesso tra promozione dell'occupazione e garanzia del reddito, evidenziandosi soprattutto la connotazione funzionale realmente assunta dalle misure in ragione dell'evoluzione normativa. Un aspetto, questo, che si coglie in maniera chiara, anche grazie alla scelta di illustrare le differenze tra la disciplina originaria del RdC esaminata nel secondo capitolo e quella dell'AdI e del SuFoL, oggetto della terza parte, collo-cando in apertura di quest'ultima sezione gli interventi sul reddito di cittadinanza che, a partire dalla legge di bilancio per il 2022 (Governo Draghi), passando per quella per il 2023 (Governo Meloni), hanno condotto alla riforma avviata a maggio di quest'anno, segnando il nuovo corso delle politiche nazionali per il contrasto alla po-vert  e all'esclusione sociale.

Il quadro normativo di riferimento alquanto complesso, tanto per effetto dei nume-rosi rimaneggiamenti del testo del d.l. n. 4/2019 e della pluralit  di fonti regolative secondarie, quanto per il sopravvenire delle riforme avviate in attuazione del PNRR (e per quanto rileva ai fini della ricerca, quella delle politiche attive del lavoro attra-verso l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze nel cui ambito si colloca l'attuazione del programma GOL e del piano straordinario di rafforzamento dei centri per l'impiego), viene analizzato da Caffio nel dettaglio, ma con l'accortezza metodo-logica di esplicitare in anticipo la propria posizione, argomentandola successivamente attraverso una curata esegesi normativa, mantenendo in tal modo sempre "in super-ficie" la trama della ricerca, cos  permettendo di cogliere le linee di politica del diritto sottese agli interventi legislativi esaminati.

Un aspetto critico pi  volte rimarcato, perch  generalizzato e trasversale, concerne il metodo e le prassi ormai da tempo in uso nella produzione legislativa, sottolineandosi gli effetti negativi che questo *modus operandi* produce non solo sul piano istituzionale in termini di delegittimazione del Parlamento, ma specie rispetto alla discontinuit  che da ci  deriva nelle politiche di contrasto alla povert , come dimostra la circostanza, pure sottolineata, che l'Italia ha visto nascere (e morire) in meno di sette anni, ben sei diverse misure tutte introdotte con la medesima finalit  sebbene con caratteristiche strutturali differenti.

Al termine di questo articolato percorso, nelle osservazioni conclusive, l'A. fornisce una risposta all'interrogativo di fondo sul ruolo, sulle funzioni e sull'adeguatezza degli schemi di reddito minimo garantito rispetto al modello teorico che guida ormai da anni le scelte di politica legislativa. Interessanti e niente affatto velleitari sono gli spunti di riflessione che l'A. offre anche per future indagini in relazione alle scelte concreta-mente attuate in questo ambito.

L'esegesi normativa non   mai fine a s  stessa, come in altre trattazioni in circolazione, ma piegata alla sistematizzazione di una materia, di estrema attualit , caratterizzata da un formante normativo in continua evoluzione, il che rende la monografia di Stefano Caffio meritevole di apprezzamento e segnalazione per rigore metodologico, chia-rezza espositiva e originalit  di impianto.

## Premessa

La questione della povertà, considerata (forse a torto) marginale durante i “Trenta gloriosi” nei paesi industrializzati (ma non a livello globale <sup>(1)</sup>), è tornata prepotentemente sotto i riflettori anche nei sistemi a economia avanzata, dando vita, da circa un trentennio, a un fervido dibattito politico e scientifico che coinvolge studiosi di diversi ambiti disciplinari (non solo giuridici). La consapevolezza della diffusione del fenomeno su scala mondiale – dimostrata dalla posizione primaria che la lotta alla povertà, nelle sue varie dimensioni, occupa nell’Agenda ONU 2030 - ha indotto le istituzioni a inserire stabilmente nelle agende politiche nazionali <sup>(2)</sup> e, sia pure non senza frizioni e criticità, in quelle sovranazionali <sup>(3)</sup>, le misure per fronteggiarlo, con l’intento di porvi rimedio e di creare le condizioni per prevenirlo.

È in seno a questo dibattito che si è animato il confronto (e talvolta lo scontro, politico e ideologico) sulle proposte – tutt’altro che recenti, come si dirà – di attribuire agli individui “in quanto persona” il diritto a un “reddito garantito” (locuzione qui utilizzata senza alcuna valenza definitoria, ma v. *infra*). Dimostrazione ne è la posizione di assoluta rilevanza che nell’ultima campagna elettorale (quella che ha portato all’avvio della XIX legislatura) ha assunto la controversa normativa con la quale, nel 2019, sono stati introdotti il Reddito e la Pensione di Cittadinanza (nel prosieguo, rispettivamente, RdC e PdC). Le posizioni al riguardo espresse dalle forze politiche sono molto diverse, variando entro gli estremi delle proposte che, da un lato, punta(va)no alla soppressione dei due istituti e, dall’altro lato, ne auspica(va)no la (incondizionata) universalizzazione, passando per quelle intermedie che, attraverso la revisione dell’attuale regolazione, mirano a modificare (in senso restrittivo o, al contrario, estensivo) l’ambito soggettivo di applicazione e, dunque, la platea dei potenziali destinatari. Ciò spiega – sia pure in parte, come si dirà - le ragioni alla radice di due significativi interventi legislativi a distanza di un solo anno l’uno dall’altro, effettuati nelle leggi di bilancio, rispettivamente, per il 2022 (l. n. 234/2021) e per il 2023 (l. n. 197/2022), seguiti, dopo appena quattro mesi dal d.l. n. 48/2023 con il quale, a partire dal 1° gennaio 2024, il reddito e la pensione di cittadinanza saranno sostituiti con due diverse misure, l’Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro (nel prosieguo, rispettivamente AdI e SuFoL, quest’ultimo in vigore dal 1° settembre 2023) che

---

(1) Ne sono dimostrazione le elaborazioni di Milton Freedman del 1962 (*Capitalism and freedom*) sulla c.d. imposta negativa (*negative income tax*) che, tuttavia, più che a contrastare la povertà negli Stati Uniti, mirava ad azzerare l’intervento statale (il Welfare State) sostituendo i trasferimenti in essere (e i servizi statali) con un emolumento riconosciuto a chi non raggiungesse determinate soglie di reddito. Per una sintesi, v. G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell’Europa a 27*, Franco Angeli, 2013, pp. 24 -25 e, *ivi*, per altri riferimenti.

(2) Per l’Italia sia sufficiente qui menzionare il PNRR.

(3) Ne costituisce un esempio il *Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, adottato con la Comunicazione della Commissione 4 marzo 2021, COM(2021) 102 *final*.

segnano il nuovo corso delle politiche nazionali di contrasto alla povert  e all’esclusione sociale e lavorativa.

Il dibattito attuale ripropone in termini formalmente diversi ma sostanzialmente sovrapponibili nelle logiche, la contrapposizione sviluppatasi oltre due secoli orsono <sup>(4)</sup> tra le diverse concezioni economiche e sociologiche sulle cause e sulle possibili misure per arginare lo stato di indigenza <sup>(5)</sup>: da un lato la “narrazione” dei “disoccupati da divano” <sup>(6)</sup> – che riporta alla mente, con espressione ironicamente demonizzante, gli

---

<sup>(4)</sup> Invero l’idea dell’intervento pubblico per contrastare la povert  ha origini molto pi  risalenti. Gli studi di filosofia e di storia economica fanno risalire l’origine dell’introduzione di misure di assistenza in favore dei poveri fondate su presupposti diversi dai principi di carit  cristiana, all’opera intitolata *Utopia* pubblicata nel 1516 da Thomas Moore, (citato nei testi in lingua italiana come Tommaso Moro) umanista e politico al servizio del re d’Inghilterra Enrico VIII, che sosteneva la necessit  di un simile intervento allo scopo di ridurre la conflittualit  sociale e garantire una maggiore sicurezza pubblica. Tuttavia, la prima elaborazione di una misura di “reddito minimo” viene attribuita all’umanista spagnolo Juan Luis Vives che la formula nell’opera dal titolo *De subventione pauperum* del 1526. I passi pi  significativi di entrambe le opere possono essere consultati in N. MOSTROLIA, M.T. NUNZIANTE, (a cura di), *Reddito di cittadinanza. Un’antologia*, Licosia, 2015, rispettivamente, alle pp. 63 ss. e 75 e ss. Le tesi di Vives costituiranno la base per l’adozione da parte di Elisabetta I delle *poor laws*, nel periodo compreso tra il 1597 e il 1601. In estrema sintesi, tali provvedimenti obbligavano le municipalit  a prestare assistenza ai poveri i quali, in cambio, ove abili al lavoro, dovevano prestare attivit  all’interno delle stesse *workhouse* che fornivano loro alloggio. Questo sistema che ebbe diffusione, sia pure con lievi differenze territoriali, all’interno dell’intero Regno Unito, nel 1795, venne affiancato dal c.d. *systema Spennhamland*, specificamente finalizzato a contenere il crescente malcontento delle comunit  rurali del Berkshire, dovuto all’innalzamento del prezzo dei cereali. La misura si sostanzialmente basava nella corresponsione di un’integrazione del salario commisurata al numero dei figli minori e all’incremento del prezzo del pane (cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Universit  Bocconi editore, 2013, p. 32). Per un’analisi approfondita anche in chiave funzionale sotto il profilo socio - economico sul sistema Spennhamland, cfr. P. DIEUAIDE e C. VERCELLONE, *Reddito minimo garantito: morte e resurrezione di un dibattito*, in A. FUMAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, DeriveApprodi, 1999, pp. 140-143.

<sup>(5)</sup> Per una sintesi delle posizioni sostenute dagli economisti classici e dai filosofi a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo v. R. IORIO, *Idee persistenti e idee declinanti: appunti sulle politiche di sostegno al reddito nel pensiero politico-economico e nel dibattito corrente*, in G. CAVALCA (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare pi  universalistico?*, Franco Angeli, 2021, 17 ss., spec. p. 19, nonch  G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell’Europa a 27*, cit., pp. 21 ss.

<sup>(6)</sup> Cfr. E. MORLICCHIO, *Tutte le colpe del divano di casa*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 22 settembre 2020, che riguardo alla definizione di norme “antidivano” attribuita dal ministro Di Maio alle disposizioni sulla c.d. “condizionalit ” contenute nella disciplina del RdC, criticamente si chiede se questa etichettatura tragga ispirazione dal personaggio di Andy Capp, il disoccupato perennemente sdraiato sul divano, reso celebre, sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, dal periodico, altrettanto noto, “La settimana enigmistica”.

esiti delle ricostruzioni di T. Malthus (7) e di D. Ricardo (8) secondo cui (sia pure per mezzo di percorsi teorici differenti, pervengono ad affermare che) sono dannose per il sistema economico le politiche redistributive della ricchezza in quanto disincentive-rebbero la ricerca di un lavoro interferendo con le leggi del libero mercato idonee esse sole al raggiungimento del punto di equilibrio dei salari, dei prezzi, dei profitti e dei movimenti demografici; dall'altro lato, le posizioni, invero minoritarie (9), che sostengono la presenza nell'ordinamento giuridico dei fondamenti di uno *ius existientiae* (10), rievocando alcune teorie elaborate sullo scorcio del XVIII secolo, basate sull'idea della destinazione universale delle risorse presenti in natura (11) (e, nelle ricostruzioni più

---

(7) Cfr. T. MALTHUS, *An essay on the principle of population*, Johnson, 1798, pp. 27 ss., consultabile sul sito [www.esp.org](http://www.esp.org), che elabora il concetto di *salario di sussistenza*, vale a dire il livello medio del salario necessario per soddisfare le esigenze ritenute minime esistenziali, al di sotto del quale né si contrae matrimonio, né si procrea. L'introduzione nel sistema di sussidi (come quello previsto dalle *Poor laws* inglesi), aumentando il reddito disponibile delle famiglie oltre il livello di sussistenza, permetterebbe ai poveri di procreare. L'aumento della forza lavoro (l'offerta di lavoro) che ne deriverebbe, condurrebbe a un'ulteriore diminuzione dei salari. In definitiva, il salario costituisce nelle teorie di Malthus un necessario stabilizzatore degli incrementi demografici, necessario in considerazione della presunta insufficienza delle risorse naturali per far fronte alla crescita della popolazione umana.

(8) D. RICARDO, *Principi di economia politica e dell'imposta*, Utet, 2006, p. 297, ove il celebre economista critica le *poor laws* inglesi sulla base di quello che secondo le sue costruzioni teoriche è il meccanismo di determinazione del livello dei salari.

(9) Cfr. R. IORIO, *op. ult. cit.*, p. 21.

(10) G. BRONZINI, *La rivendicazione di uno ius existientiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, in *QuestioneGiustizia*, 2019, n. 1, che utilizza la locuzione «nella sua accezione più larga di misura di assicurazione dei “minimi vitali” intermedia tra la nozione di reddito minimo garantito destinato a coloro che sono concretamente in una situazione di rischio esclusione sociale, in genere subordinato all'accettazione di offerte di lavoro o corsi di formazione, e reddito di base (o di cittadinanza) che invece spetta a tutti indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali del soggetto che lo riceve». In una diversa prospettiva, per restare alla nostra epoca, l'idea era già stata rappresentata da E. FROMM, *Avere o essere?*, Oscar Mondadori Moderni, 1977 – 2018, p. 209, secondo cui «Molti dei mali delle attuali società capitalistiche e comuniste scompariranno con l'introduzione di un reddito minimo annuo garantito». Secondo lo studioso «gli esseri umani hanno un incondizionato “diritto a vivere indipendentemente dal fatto che compiano o meno il loro dovere verso la società”. E' un diritto che concediamo ai nostri animali domestici, non però ai nostri simili».

(11) T. PAINE, *Agrarian Justice*, 1795-1796, consultabile in [www.grundskyld.dk](http://www.grundskyld.dk), nonché in N. MOSTROLIA, M.T. NUNZIANTE, *op. cit.*, pp. 135 ss., che distingue tra “proprietà naturale” che deve essere distribuita equamente (terra, aria, acqua) e “proprietà artificiale”, creata dall'uomo che non è suscettibile di equa distribuzione. L'idea di società di Paine può essere meglio compresa se si considera quanto afferma in *The rights of the man* (1791) a proposito del ruolo dello Stato nell'eliminazione della povertà: «Civil government does not consist in executions; but in making that provision for the instruction of youth, and the support of age, as to exclude, as much as possible, profligacy from the one, and despair from the other», il passo è tratto da T. CASADEI, *Tra ponti e rivoluzioni. Diritti, costituzioni, cittadinanza in Thomas Paine*, Giappichelli, 2021, p. 178.



estreme, anche di quelle prodotte <sup>(12)</sup>) e che pervenivano a fondare il diritto all'attribuzione di una quota di esse, in maniera incondizionata e universale <sup>(13)</sup>.

Il RdC introdotto nel 2019 – che ambisce a ricomporre un quadro di interventi ultraventennale caratterizzato da sperimentazioni e frammentarietà <sup>(14)</sup> - nonché il binomio *AdI/SuFoL* rappresentano alcune delle possibili soluzioni che si collocano all'interno dello spazio tra quelle estreme testé accennate: esse sono ascrivibili alle misure cosiddette a “universalismo selettivo” in quanto il relativo godimento viene condizionato alla “prova dei mezzi” e, dunque, all'accertata sussistenza di uno stato di bisogno effettivo e all'adempimento a un dovere di “attivazione” (variamente modulato) a carico dei beneficiari, finalizzato al (re)inserimento sociale, principalmente attraverso la ricerca di un'occupazione.

Al di là delle differenti posizioni ideologiche e valoriali sottese alle ricostruzioni teoriche poste a base delle proposte (politiche e scientifiche) sull'opportunità o meno di realizzare strumenti di sostegno reddituale solidaristici (e, in caso affermativo, dell'entità e della tipologia di prestazioni, dell'ambito soggettivo di intervento e delle possibili modulazioni degli obblighi di “condizionalità”), a incidere sulle scelte operate dai legislatori nazionali degli stati dotati di simili regimi <sup>(15)</sup>, sono non solo le reali

---

<sup>(12)</sup> T. SPENCE, nel pamphlet intitolato *The rights of infants*, 1797, consultabile in <http://www.thomaspence-society.co.uk/rights-of-infants/>, dedica un'appendice alla critica della tesi prospettata da Paine, nel suo *Agrarian Justice*: pur muovendo dallo stesso presupposto, sostiene che anche la ricchezza prodotta debba essere equamente distribuita attraverso l'attribuzione a tutti gli individui di una sorta di “dividendo”. Tale ricostruzione viene ripresa, sia pure in termini attualizzati, da P. Van Parijs che in un'intervista rilasciata a Maurizio Ferrera nel 2017 - v. *Reddito sociale a tutti (persino a chi fa surf)*, in <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-sociale-a-tutti-persino-a-chi-fa-surf/>, titolo chiaramente rievocativo del paradosso di rawlsiana memoria: «chi passasse tutto il giorno a fare surf sulle spiagge di Malibù, dovrebbe trovare il modo di mantenersi, e non avrebbe diritto a risorse pubbliche» (J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 1982, p. 234) - sintetizza una delle argomentazioni più forti prospettate a sostegno dell'introduzione di un reddito di base, incondizionato e universale (ampiamente sviluppate in P. VAN PARIJS, *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon Press, 1995), affermando che «Gran parte del reddito di cui ciascuno di noi dispone non è in realtà il frutto del nostro sforzo, ma del capitale e dalle conoscenze complessive “incorporate”, per così dire, nella società, quelle che rendono possibile il suo funzionamento efficiente. Il reddito di base non estorce risorse da chi lavora duramente 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 nel passato ad accumulare».

<sup>(13)</sup> Il cui principale teorico è Van Parijs. Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., *passim*. In generale, sull'attualità di tale idea cfr. ancora, R. IORIO, *op. cit.*, 21, il quale osserva tuttavia che non è certamente una posizione dominante sebbene, a livello globale, il sostegno all'idea del reddito di base stia crescendo, come può evincersi dall'intensa attività del BIEN (*Basic Income Earth Network*), nato nel 2006 dall'allargamento del *Basic Income European Network* fondato nel 1986.

<sup>(14)</sup> Secondo R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Wolters Kluwer Cedam, 2022, p. 473, anche dopo l'introduzione del RdC il quadro della legislazione in materia di lotta alla povertà resta frammentario con la conseguenza di non poter «affermare l'esistenza di un effettiva concretizzazione di un *welfare* per i cittadini».

<sup>(15)</sup> Cfr. Parlamento Europeo, *Study on Minimum Income Policies in EU Member States*, 2017, consultabile in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL\\_STU\(2017\)595365\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf), spec. pp. 47 ss. È pacifico che l'Italia è stato l'ultimo paese dell'area Ue (eccezion fatta per la Grecia) a dotarsi di prestazioni riconducibili ai c.d. regimi di “reddito minimo garantito” (per la cui definizione v. *infra*, cap. 1) nonostante indicazioni a sostegno dell'introduzione di una simile misura fossero presenti già nella *Relazione finale* dei lavori



condizioni economiche e sociali e, dunque, la concreta diffusione dei fenomeni di disagio e di vulnerabilità, ma anche lo stato di salute delle finanze pubbliche e, quindi, l'entità delle risorse concretamente spendibili (o investibili, secondo una diversa prospettiva).

Ciò che tuttavia emerge dall'esperienza degli ultimi trenta anni, specie a partire dalla raccomandazione del Consiglio europeo 92/441/CEE <sup>(16)</sup>, è che la garanzia di un "reddito" sembra ormai necessaria non solo nella consolidata e tradizionale prospettiva mercantilistica, all'epoca, della Comunità europea – tesa a fronteggiare la disoccupazione di lunga durata conseguente alla globalizzazione e a garantire standard minimi di protezione sociale per scongiurare il pericolo di *social dumping* tra i paesi membri <sup>(17)</sup> – ma anche come strumento di protezione contro l'emarginazione sociale, a salvaguardia della dignità e della libertà dell'individuo, in quanto persona e non solo come lavoratore <sup>(18)</sup>.

Questo approdo delle istituzioni europee – al di là della natura *soft* dello strumento tecnico impiegato e della controversa azione dell'Ue in materia di politiche e di diritti sociali <sup>(19)</sup> - ha dato avvio a una nuova fase nella messa a punto di strategie di lotta alla povertà (prevalentemente nazionali fino a pochi anni orsono), nella quale il progressivo rafforzamento del relativo fondamento (valoriale più e prima ancora che) giuridico, culminato nel 2017 con la previsione di uno specifico principio nel c.d. *Social Pillar* <sup>(20)</sup>, ha creato l'*humus* negli ordinamenti degli Stati europei per la sperimentazione e, in molti casi, per il graduale consolidamento di schemi di reddito garantito, facendo leva sui principi di solidarietà generale – presenti nelle Costituzioni di gran parte dei paesi membri – con l'intento di realizzare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita economica, politica e sociale della comunità a cui appartengono.

L'introduzione di misure di sostegno reddituale a carattere solidaristico si colloca nel più ampio dibattito in merito alla necessità di riformare i sistemi di sicurezza sociale, che si ravviva a cavallo tra il XX e il XXI secolo (nel *mantra* della stabilità finanziaria e dell'equilibrio dei bilanci pubblici) di fronte alla presa d'atto del progressivo superamento dei modelli di produzione taylor-fordisti. Processi (qui evocabili solo per *nomen*) come la flessibilizzazione dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro, l'incremento del lavoro autonomo di seconda e di terza generazione, la progressiva affermazione

---

della Commissione Onofri (*Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*), presentata il 28 febbraio 1997.

<sup>(16)</sup> Seguita, a distanza di un solo mese, dalla raccomandazione del Consiglio del 27 luglio 1992, 92/442/CEE, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, che peraltro riprende e alcuni punti della Raccomandazione 92/441/CEE richiamata nel copro del testo.

<sup>(17)</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT*, 2015, n. 270, p. 13.

<sup>(18)</sup> V. considerando n. 2) e 6), Racc. 92/441/CEE.

<sup>(19)</sup> Celebre, in proposito, l'espressione di F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, il Mulino, 2004, pp. 259 ss. La letteratura sul tema delle politiche sociali dell'Ue e della posizione dei diritti sociali nell'ordinamento multilivello, specie dopo il trattato sul c.d. "*fiscal compact*", sottoscritto in occasione del Consiglio europeo dell'1° marzo 2012, è sterminata, rendendo velleitario qualsiasi tentativo di esaustività. Nel corso del presente studio ci si limiterà a richiamare quella più significativa in ragione degli specifici aspetti di codesta ampia materia, di volta in volta, esaminati.

<sup>(20)</sup> V. principio n. 14 del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, adottato il 16 novembre 2017, senza qui entrare nel merito della controversa portata di tale approdo del diritto dell'Ue, profili per i quali cui v. *infra*, cap. 1.

dell'economia dell'informazione e della società della conoscenza, la quarta rivoluzione industriale (che ha la sua manifestazione più evidente nell'impiego massiccio di macchine sempre più intelligenti e connesse a Internet), a cui si sono affiancate le politiche di *austerity* (avviate sul finire degli anni Settanta e inasprite nell'ultima decade causando il costante arretramento del *welfare* pubblico) hanno determinato l'emersione di nuove povertà e l'ampliamento dei gruppi esposti a rischio di marginalità sociale <sup>(21)</sup>. Un rischio, questo, a cui soggiace non più soltanto chi è privo di un'occupazione (disoccupato o inoccupato) ma anche chi è "intrappolato" in una situazione di precarietà lavorativa <sup>(22)</sup> o di sottoccupazione <sup>(23)</sup> anche nelle più avanzate (e abbondantemente indagate) forme organizzative della *gig economy* <sup>(24)</sup> o, ancora chi, ultracinquantenne,

---

<sup>(21)</sup> Per una ricostruzione dei processi che hanno determinato l'incremento del numero dei poveri in Italia, soprattutto nel corso della prima decade del XXI secolo, v. C. SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, 2016, I, pp. 717 ss.

<sup>(22)</sup> Il termine precarietà viene qui utilizzato nell'accezione proposta da L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce: contro la flessibilità*, Laterza, 2008, p. 76, intendendosi con esso «la condizione sociale e umana che deriva da una sequenza di [contratti atipici, n.d.a.] nonché la probabilità, progressivamente più elevata a mano a mano che la sequenza si allunga, di non arrivare mai a uscirne».

<sup>(23)</sup> Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, 2015, p. 7. Si tratta del fenomeno dei *working poor*, vale a dire di coloro che hanno un lavoro che produce un reddito non superiore alla soglia di "povertà relativa" (secondo la definizione accolta nelle statistiche nazionali e internazionali, percentuale di individui membri di famiglie che godono di un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, fissata al 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza. Si tratta della c.d. *in-work poverty*, ormai assunta come misuratore di povertà relativa anche nelle statistiche ufficiali di EUROSTAT e da tenere distinta dalla nozione di *low-wage work*, espressione con la quale invece si fa riferimento ai lavori a basso salario. La diversità di nozioni non esclude tuttavia l'esistenza di possibili correlazioni tra i due fenomeni se si considera che il basso salario può – e di sovente è – la causa della *in-work poverty*; tuttavia, proprio perché nella misurazione di quest'ultima si tiene conto anche di redditi diversi da quelli individuali (si considerano le risorse diverse da quelle individuali, comprendendo quelle condivise all'interno del nucleo familiare) può verificarsi che un lavoratore pur occupato in un'attività a basso salario, non versi in condizioni di *in-work poverty*. Su questi profili definitivi, anche per ulteriori e ampi riferimenti bibliografici, v. A. GUARISO, V. PAPA (a cura di), *Lavoro povero e povertà lavorativa. Itinerario di ricerca in prospettiva giuslavoristica*, in *LLC*, 6 aprile 2022, consultabile in <https://www.labourlawcommunity.org/wp-content/uploads/2022/04/Itinerario-LLC-lavoro-povero-e-poverta-lavorativa-Guariso-Papa-2.pdf>. In tema, v. M.V. BALLESTRERO, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, 2019, n. 9 – Annali IX, p. 361, nonché, i contributi di M. BORZAGA, A. LASSANDARI, A. OCCHINO, F. BANO, C. FALERI, A. TONARELLI E M. V. VALLAURI, in *LD*, 2019, n. 1, fascicolo integralmente dedicato al tema. Peraltro, del progressivo incremento di soggetti e famiglie in condizione di povertà per effetto dei processi richiamati, si aveva consapevolezza già alla metà degli anni Novanta, come può evincersi dalla relazione conclusiva dei lavori della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (CIPES) istituita in seno al Dipartimento per gli affari sociali e presieduta da Pierre Carniti. In tale documento, intitolato *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995, p. 8, nel contesto di un'ampia indagine dalla quale emerge l'incidenza sul tenore di vita della presenza di figli minori nella composizione del nucleo familiare, si afferma che «non è tuttavia solo la presenza di figli ad esporre al rischio di povertà. L'assenza delle protezioni connesse allo status di lavoratore a causa del protrarsi della disoccupazione, della difficoltà di inserimento per la mancanza di competenze professionali adeguate o per esigenze di cura nell'ambito familiare, di situazioni di invalidità grave o di crisi personale o più semplicemente redditi da lavoro o da pensione insufficienti rispetto ai carichi familiari sono tutte condizioni che possono produrre stati di povertà».

<sup>(24)</sup> La letteratura sul tema è ormai vastissima rendendo velleitario qualsiasi tentativo di rinvio esaustrativo. Tuttavia, limitandoci alla materia oggetto di questo studio, v. almeno, V. FILÌ, F. COSTANTINI (a cura di), *The impact of disruptive technologies in the labour market*, Cambridge Scholars Publishing, 2019,

perde l'occupazione anche per effetto dell'avvento delle nuove tecnologie e della obsolescenza di alcune competenze e/o di alcuni lavori, i lavoratori migranti <sup>(25)</sup> la cui mobilità verso i paesi del c.d. "capitalismo democratico" è notevolmente aumentata negli ultimi decenni, le famiglie monoreddito e quelle monoparentali, come pure, da ultimo, persino la «*middle class* che si considerava, fino a pochi anni or sono, "garantita" contro il rischio... dell'impoverimento» <sup>(26)</sup>.

Come dimostrano alcuni studi condotti sull'incidenza percentuale dei redditi lavorativi sul prodotto interno lordo <sup>(27)</sup>, le trasformazioni in atto da quattro decenni hanno alterato - a tutto vantaggio dei redditi da capitale (profitti di impresa e rendite finanziarie e immobiliari) - la relazione tra lavoro e reddito, a lungo mantenuta in piedi anche grazie alla costruzione di sistemi welfare, «sintesi tra socialismo e mercato nel quadro di un progetto più ampio di riforma della società» <sup>(28)</sup>, sulla quale, nel trentennio del secondo dopoguerra, le economie dei paesi industrializzati avevano costruito il benessere delle comunità di riferimento <sup>(29)</sup>. L'effetto è stato il progressivo aumento

---

e *ivi*, spec. i contributi di V. FILÌ E F. COSTANTINI, *Legal Issues in the Digital Economy: The Impact of Disruptive Technologies in the Labour Market*, pp. VII ss. nonché di C. CARCHIO, *Platform Work as a Chance for a more Inclusive Labour Market*, pp. 73 ss.; D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, LG, 2019, n. 4, pp. 329 ss.; F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in LD, 2019, n. 1, pp. 129 ss.; G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in RDSS, 2018, n. 4, pp. 701 ss.; M. D'ONGHIA, *Lavori in rete e nuove precarietà: come riformare il welfare state?*, in AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali. Nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, Quad. RGL, 2017, n. 2, pp. 83 ss.

<sup>(25)</sup> Cfr. BASIC INCOME NETWORK - ITALIA (a cura di), *Generazioni precarie. Una conricerca tra percezioni del rischio, bisogni emergenti e welfare dal basso*, *Commonfare book series* - Book n. 1, Università degli Studi di Trento, 2018, pp. 13 -14.

<sup>(26)</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, pp. 232 - 233.

<sup>(27)</sup> Da uno studio del FMI, *World economic outlook*, aprile 2017, reperibile sul sito istituzionale del Fondo Monetario Internazionale, è emerso che il declino dell'incidenza del reddito da lavoro sul PIL dei Paesi a economia avanzata, in quasi mezzo secolo, si attesta intorno al 15%, scendendo dal 55% del 1970 al 40% del 2015. Questa tendenza è presente anche nei Paesi dell'area Ue, su cui v. lo studio di D. DIMOVA, *The Structural Determinants of the Labor Share in Europe*, in *IMF working paper*, 2019, n. 067, spec. pp. 5-6, che, all'esito di un'analisi empirica di carattere economico - statistica, individua i principali fattori di questo declino (a vantaggio della quota di redditi da capitale) in alcune dinamiche occupazionali, affermando che «*Employment factors such as a rise in part-time employment and in temporary contracts are among the main contributors to lower labor share in almost all countries and sectors*». In Italia (cfr. M. BORDIGNON, F. NERI, C. ORLANDO, *Da dove arrivano i redditi degli italiani?*, in [www.osservatorioci.uni-catt.it](http://www.osservatorioci.uni-catt.it), 2 febbraio 2023), nel 2019, la quota dei redditi da lavoro rapportata al PIL si attesta al 45,9%, con un andamento che ha visto una costante riduzione dal 1975 (54%) fino agli inizi del XXI secolo (42,7% nel 2001) per poi risalire lentamente fino alla crisi del 2008 e riprendere un nuovo declino arrestatoosi nel 2017.

<sup>(28)</sup> Così, B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in RGL, 1996, I, p. 70.

<sup>(29)</sup> Cfr. A.B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, 2015, pp. 78 - 79, che, fissando lo spartiacque dell'avvio del processo di crescita delle disuguaglianze all'inizio degli anni '80, individua i fattori scatenanti (che hanno determinato la progressiva erosione della quota dei redditi da lavoro rispetto al PIL) nei tagli al *welfare state* e nella riduzione dei trasferimenti, il blocco della crescita dei salari, l'aumento della concentrazione dei patrimoni personali e la maggiore dispersione delle retribuzioni in conseguenza degli interventi governativi e della contrattazione collettiva, fattore quest'ultimo a cui - aggiungiamo - ha sicuramente contribuito il progressivo superamento dei modelli di produzione taylor - fordisti.

delle disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza, oltretutto con riflessi molto diversificati rispetto ai gruppi e ai territori.

Ma ad incidere sul rischio di «povertà lavorativa» <sup>(30)</sup> è anche l'emersione di nuovi bisogni, intesi come situazioni di bisogno mai sperimentate in passato o quanto meno differenti nelle cause generatrici: ci si riferisce all'invecchiamento della popolazione e al conseguente incremento del rischio di non autosufficienza, al basso o negativo tasso di incremento demografico e alla necessità di garantire assistenza e cure familiari che mal si conciliano con redditi di lavoro bassi e/o discontinui e con le carenze strutturali dei servizi assistenziali (non solo sanitari) <sup>(31)</sup>.

Questi preliminari rilievi, per un verso, spiegano il rinnovato crescente interesse del diritto del lavoro verso il tema della povertà e, per l'altro verso, delineano un quadro complesso nel quale la posta in gioco oltrepassa la questione della scelta, tra tutte le possibili modulazioni degli strumenti di sostegno al reddito, di quelle ritenute più idonee a dare risposte contingenti alla condizione di povertà assoluta <sup>(32)</sup> e/o relativa <sup>(33)</sup>, per estendersi – a livello sistemico – all'idea e ai modelli di *welfare* verso cui si stanno

<sup>(30)</sup> Fenomeno da prevenire secondo le indicazioni contenute nel punto 6, lett. c), Racc. (UE) 2017/761, sul pilastro europeo dei diritti sociali.

<sup>(31)</sup> E ciò a tacere delle tensioni nel mercato del lavoro che, come rileva V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, nel mercato del lavoro e sul welfare*, Adapt University Press, 2022, pp. XIX – XX, sono generate dall'innalzamento dell'aspettativa di vita e dell'età pensionabile, innescando meccanismi competitivi intergenerazionali tra giovani e anziani. Per un'analisi degli effetti negativi che i carichi di cura e le responsabilità familiari determinano sulla partecipazione degli individui (e delle donne, in particolare) al mercato del lavoro, v. *ivi*, A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, pp. 151 ss.

<sup>(32)</sup> Vale a dire, secondo la definizione ISTAT, la condizione delle famiglie che sostengono una spesa mensile per consumi pari o inferiore a una determinata soglia corrispondente al valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base al numero e all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Secondo i dati pubblicati dall'ISTAT a giugno del 2022 e riferiti all'anno 2021, le famiglie in condizione di povertà assoluta costituiscono il 7,5% del totale (7,7% nel 2020), pari a 1.960.000; gli individui in condizione di povertà assoluta sono pari al 9,4% (5.571.000), con una intensità di povertà – la misura dello scostamento percentuale dei consumi familiari rispetto alla soglia di povertà assoluta – pari al 18,7%.

<sup>(33)</sup> L'indice di povertà relativa calcolato dall'ISTAT in base a una linea di povertà nota come *International Standard of Poverty Line* (ISPL), indica la percentuale di famiglie di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite. Per i nuclei familiari di ampiezza diversa vengono utilizzati dei coefficienti correttivi. A differenza dell'ISTAT, EUROSTAT utilizza un indicatore di povertà relativa basato sui redditi, che misura la percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, data dal 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza. Tale opzione metodologica risulta decisamente più prossima all'indicatore assunto per valutare la legittimazione ad accedere a prestazioni sociali agevolate (l'ISEE). A partire dal 2003, nell'ambito del Sistema Statistico Europeo (SSE), è stato creato lo *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU – SILC), uno strumento che mira a raccogliere periodicamente e in modo comparabile microdati multidimensionali, trasversali e longitudinali, su reddito, povertà, esclusione sociale e condizioni di vita (v. *Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables*, EUROSTAT, 2020, p. 14). Il principale indicatore di povertà relativa utilizzato nell'ambito dell'EU-SILC è l'ARPE, (*At-Risk-Of-Poverty or Social Exclusion*) che misura la quota di persone con un reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) inferiore alla soglia di rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali.

indirizzando i sistemi nazionali posti di fronte a scenari socio-economici inediti non solo negli effetti quanto, soprattutto, nelle cause.

Come rileva Treu <sup>(34)</sup>, la realizzazione di sistemi di sicurezza sociale capaci di fornire adeguate risposte alle necessità individuali e familiari nascenti dalle trasformazioni in atto, incontra (scontrandovisi) il problema della sostenibilità finanziaria di lungo termine, richiedendo un notevole sforzo per individuare un nuovo equilibrio tra il principio commutativo-individualistico che è alla base dei regimi assicurativi e il principio solidaristico che, al contrario, è alla base di misure di intervento di natura assistenziale, dal carattere tendenzialmente universalistico. Il che sposta l'attenzione sul differente (ancorché correlato) piano dell'individuazione di un adeguato bilanciamento tra intervento pubblico (assistenziale - solidaristico) e responsabilizzazione/attivazione individuale e, a un ulteriore livello di analisi, sull'adeguata combinazione tra sostegno economico e servizi, rispetto alla quale si pone in maniera trasversale la questione della efficiente ed efficace modulazione nella erogazione delle prestazioni, tra centro e periferia (sussidiarietà verticale) e tra pubblico e privato (sussidiarietà orizzontale).

Ad aggravare un quadro già preoccupante come quello descritto sono, altresì, gli eventi inattesi dell'ultimo triennio, che hanno vanificato gli sforzi profusi per uscire dalla recessione (globale) del 2008. *In primis*, le ricadute della crisi pandemica che, da un lato, ha ridefinito i gruppi esposti a rischio di povertà rendendo obsolete le tradizionali categorie e facendo emergere una nuova “questione sociale” <sup>(35)</sup> caratterizzata dalla trasversalità della condizione di (rischio di) indigenza non più “caratteristica” un tempo quasi esclusiva di chi vive di (reddito *da*) lavoro subordinato e, dall'altro lato, ha messo a nudo le criticità del nostro sistema previdenziale e assistenziale, sia sotto il profilo delle misure di sostegno al reddito <sup>(36)</sup>, sia riguardo a quello dei servizi (specie la sanità e l'istruzione), inducendo studiosi e operatori a riflettere sull'esigenza di

---

<sup>(34)</sup> Cfr. T. TREU, *Sustainable social security*, in *WP CSDL E “Massimo D’Antona”*.INT, 2018, n. 145, pp. 25-26.

<sup>(35)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 429 ss. V. altresì C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., pp. 7 ss., la quale rileva che, nei paesi ricchi, la povertà era un fenomeno strutturale già negli anni Ottanta del secolo scorso e che la crisi iniziata nel 2007 ha solo fatto «esplodere» il numero dei poveri, «coinvolgendo gruppi sociali che si ritenevano al sicuro», anche in conseguenza delle scelte di politica economica e sociale di progressiva e costante riduzione del livello di protezione garantito da quegli strumenti welfaristici che, in precedenza, avevano consentito a molti di non dover affrontare il rischio di povertà (p. 13).

<sup>(36)</sup> Come dimostra l'alluvionale produzione legislativa con cui, durante l'emergenza pandemica, sono state introdotte indennità di varia durata ed entità, attraverso le quali è stata garantita protezione sociale a categorie escluse, in via ordinaria, dal godimento di ammortizzatori sociali. In tema, sia consentito il rinvio a S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”*, in D. GAROFALO (a cura di), *Vol. III - Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies e-Book series no. 91, Adapt University Press, 2020, pp. 189 ss. e, *ivi*, i contributi di C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, pp. 247 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, pp. 297 ss. e Id., *L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, pp. 312 ss. In tema e, pressoché nello stesso ordine di idee, v. altresì, G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, pp. 97 ss., e di F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in AA.VV. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 229 ss.

«coniugare questa urgenza in una prospettiva più strutturale [...] per rispondere all'attuale emergenza [e, n.d.a.] per ridefinire una misura più universale di protezione sociale» (37).

In secondo luogo, nella primavera del 2022, ha avuto inizio la crisi energetica e di approvvigionamento di materie prime determinata dal conflitto russo-ucraino che ha innescato l'innalzamento del tasso di inflazione, con pesanti ricadute negative tanto sul potere d'acquisto a fronte di retribuzioni ferme ai livelli anteguerra, quanto sulle finanze pubbliche messe a dura prova dalle ingenti risorse stanziare per sostenere famiglie e imprese e reduci dagli sforzi per fronteggiare la crisi pandemica.

In questo rinnovato quadro caratterizzato da un significativo ritorno dell'intervento (finanziario) pubblico, si collocano le iniziative degli ultimi anni delle istituzioni europee e dei legislatori nazionali (38) volte, rispettivamente, a promuovere e a introdurre misure variamente denominate, disciplinate e modulate, tutte accomunate, salvo rarissime eccezioni (39), dall'obiettivo di contrastare i fenomeni di povertà condizionando, come detto, la fruizione dei sussidi pubblici alla disponibilità dei beneficiari ad accettare percorsi di (ri)collocazione nel mercato del lavoro. Il che induce a interrogarsi, anzitutto, sul fondamento giuridico nell'ordinamento multilivello dei regimi di reddito minimo garantito e/o di reddito di base (su cui *infra*, cap. 1) ed eventualmente per quale platea di bisognosi e con quali caratteristiche (condizionata, nella duplice dimensione macro e micro-gestionale (40) o meno) nonché, in secondo luogo, con riferimento alle concrete modalità con le quali dette misure hanno trovato attuazione

(37) V. G. ALLEGRI, *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia*, in G. CAVALCA (a cura di), *Reddito di cittadinanza e welfare*, cit., p. 45

(38) Tra cui quello relativo al RdC.

(39) Il riferimento è alla sperimentazione di una prestazione di reddito di base incondizionato, avviata nel 2017 dal governo finlandese e che ha interessato 2000 soggetti, di età compresa tra i 25 e i 58 anni, con l'intento di valutare se una simile misura conducesse a risultati migliori in termini di reinserimento lavorativo di quelli conseguiti dai percettori degli ordinari sussidi di disoccupazione assoggettati a obblighi di condizionalità. Si v., anche riguardo alle prime valutazioni dell'impatto dell'esperienza finlandese, F. BERGAMANTE, M. DE MINICIS, *Dalla sperimentazione del Partial Basic Income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05. Oltreoceano, in Canada, nel 2018, è stato avviato l'*Ontario Basic Income Pilot*, un programma sperimentale che ha coinvolto 4000 individui di età compresa tra i 18 e i 64 anni e che è stato interrotto a marzo del 2019 dal subentrato governo conservatore dell'Ontario. Su questa esperienza, v. A. CARLI, L. CORSINI, L. FILISTRUCCHI, G. GIOVANNETTI, E. MONTICELLI, *Case studies nazionali – IX. Canada*, in FONDAZIONE ASTRID, CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Il Mulino, 2019, pp. 199 ss. Per una panoramica delle esperienze di reddito minimo realizzate in altri paesi, anche su base regionale e locale, v. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in RIDL, 2017, I, pp. 414 – 415. Come rilevano T. CASADEI, *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul "reddito di cittadinanza"*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 46, Tomo I, p. 143, nota n. 7; C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in RDSS, 2018, pp. 711-712, M.V. BALLESTRERO, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, cit., p. 379, ad oggi, l'unica esperienza di reddito di cittadinanza, universale e incondizionato, è il *Permanent Fund Dividend Program* realizzato in Alaska, sin dal 1976, che redistribuisce alla popolazione residente da almeno due anni una parte delle rendite petrolifere.

(40) Cfr. L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019, *passim*, intendendo con la prima locuzione la condizionalità di ordine economico – finanziaria determinata dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Ue e, con la seconda, la condizionalità a cui sono assoggettati i beneficiari di sussidi pubblici, ormai in maniera pressoché generalizzata (salvo alcune deroghe espressamente previste dalla legge).

nella legislazione interna (su cui *infra*, cap. 1), sulla conformità alla Costituzione e ai principi del diritto dell'Ue e sull'adeguatezza, nell'attuale e nei futuribili scenari, nell'affrontare la questione della povertà.

Con riferimento al contesto italiano, non è superfluo sottolineare che, in linea con la «logica ergocentrica»<sup>(41)</sup> a cui è informata la nostra Costituzione, l'art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2019, definisce il RdC «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà [*oltre che*, n.d.a.] alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura».

La dichiarata polifunzionalità del RdC sembra sottendere l'idea del carattere multidimensionale della povertà, sia nelle cause che la generano, sia – conseguentemente – negli effetti sulla vita degli individui e nei rimedi per fronteggiarla. Tuttavia, a ben vedere, la povertà a cui il legislatore fa riferimento nella disposizione istitutiva del RdC, è anzitutto quella “economica” che deriva dalla mancanza di lavoro ovvero da una condizione di precarietà occupazionale e reddituale/patrimoniale<sup>(42)</sup>, come si evince dalla posizione primaria che nella norma occupano i richiami alla natura e alle finalità del sussidio («misura di politica attiva a garanzia del diritto al lavoro») e come confermato dalle controverse sentenze C. cost. 25 gennaio 2022, n. 19 e 17 febbraio 2022, n. 34<sup>(43)</sup>. Nel disegno sotteso al d.l. n. 4/2019, è attraverso la ricerca (e il

---

<sup>(41)</sup> È la nota espressione di E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale*, in *ADL*, 2001, n. 3, p. 983.

<sup>(42)</sup> La precisazione è doverosa nella misura in cui, nella letteratura sociologica ed economica, la povertà costituisce un fenomeno sfaccettato che, a seconda della prospettiva da cui lo si osserva, può avere manifestazioni differenti e, di conseguenza, può essere variamente declinato e misurato. Su questi profili, anche per ampi riferimenti agli studi condotti in materia, cfr. D. BENASSI, P. PALVARINI, *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche politiche*, Cendon Libri, 2013, pp. 9- 10. Tuttavia, il disagio economico-monetario (il più delle volte determinato dallo stato occupazionale della persona) costituisce un *prins* capace di innescare processi di impoverimento che investono l'esistenza dell'individuo nel suo complesso. Si pensi alla povertà “relazionale” dovuta all'impossibilità o alle forti limitazioni generate dalla scarsità di risorse disponibili per partecipare alle dinamiche sociali. In tema, anche riguardo alla dimensione temporale della povertà, v. R. SIZA, *Povertà stabile e povertà temporanee: tra precarietà diffusa e processi di esclusione*, in P. ALCOCK, R. SIZA, (a cura di), *La povertà oscillante*, Franco Angeli, 2003, pp. 73 ss., il quale osserva che «La scoperta di nuove forme di povertà deriva da un allargarsi dell'angolo visuale, da una riflessione a più largo raggio sulla precarietà delle relazioni sociali, sull'incertezza diffusa, sulla crescita del lavoro informale e di una competitività priva di tutele, sulla diminuita capacità integrativa della famiglia e delle reti informali di aiuto» (p. 74). La rilevanza dell'insufficienza del reddito quale causa principale della povertà nelle sue varie dimensioni, è condivisa anche da A. SEN, *Development is freedom*, Alfred A. Knopf, 2000, p. 88, che nell'illustrare le argomentazioni a sostegno del suo approccio “*freedom based*” in cui la povertà viene misurata anche in termini di “*capability*”, vale a dire come capacità di cui una persona dispone, ossia di libertà sostanziali di cui gode per condurre il tipo di vita che ha motivo di apprezzare, andando oltre l'approccio tradizionale che osserva (e misura) il fenomeno utilizzando parametri reddituali, ammette che «*the perspective of capability poverty does not involve any denial of the sensible view that low income is clearly one of the major causes of poverty, since lack of income can be a principal reason for a person's capability deprivation*».

<sup>(43)</sup> L'argomento verrà trattato oltre, limitandosi, qui, a sottolineare che la Consulta, nel dichiarare infondata la questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 2, c. 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 4/2019, - che prevede per gli stranieri il requisito del possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo – ha motivato la decisione definendo il reddito di cittadinanza come una misura di contrasto alla povertà diversa da altre prestazioni mirate a sollevare l'individuo da una situazione di bisogno (come l'assegno sociale) in quanto essa si connota per il prevalente perseguimento di «diversi



reperimento) di un'occupazione – impegno supportato dal sostegno economico – che si intende portare l'individuo fuori dalla condizione di indigenza per “includerlo” nella società consentendogli la partecipazione effettiva ed egualitaria alla vita del paese e di esprimere e sviluppare la personalità individuale. Tuttavia, nella disciplina del RdC, la presenza di due percorsi di attivazione (talvolta integrati) è sintomatica della presa d'atto di un reciproco e biunivoco processo di alimentazione tra mancanza di lavoro ed esclusione sociale, processo nel quale la prima può essere causata dal contesto sociale in cui la persona è inserita, dal basso livello di istruzione, dalla situazione alloggiativa (anche riguardo al territorio di residenza) e, in sintesi, da una condizione personale di marginalità a sua volta alimentata da deprivazioni materiali, dalla carenza delle risorse necessarie per condurre un'esistenza libera e dignitosa o, quanto meno, per avere l'opportunità di farlo <sup>(44)</sup>.

Con la riforma che andrà a regime a partire dal 2024, l'impostazione sottesa alla disciplina del RdC, al di là della denominazione delle specifiche misure, viene rivisitata portando a compimento gli interventi anticipatori contenuti nella legge di bilancio per il 2023. La previsione di due distinti strumenti di sostegno reddituale (per durata, entità e requisiti oggettivi e soggettivi di accesso) che danno luogo a percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa parimenti differenti accentua l'approccio multidimensionale nel contrasto alla povertà, considerando di maggiore svantaggio la presenza nel nucleo familiare di soggetti vulnerabili (come del resto era previsto dalla disciplina del ReI) <sup>(45)</sup> ma, al contempo, in linea di continuità con gli schemi di sostegno reddituale precedenti, individua nell'inserimento occupazionale il fondamentale canale di fuoriuscita dalla condizione di disagio, attribuendo un ruolo fondamentale all'efficienza e all'efficacia delle misure di politica attiva proposte dai servizi per l'impiego.

Al di là dei profili di dettaglio normativo su cui si avrà modo di tornare in maniera più approfondita, questi rilievi preliminari evidenziano che, al cuore del tema, si colloca il ruolo che l'assetto regolativo della materia (pregresso e attuale) assegna a (le politiche del) “lavoro” non essendo più certo, in epoca post-fordista, che esso possa tuttora

---

e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale» (C. cost. n. 19/2022, cit., punto n. 41), al cui perseguimento sono funzionali i rigorosi obblighi di condizionalità previsti dalla disciplina dell'istituto.

<sup>(44)</sup> La letteratura sociologica ed economica evidenzia che povertà ed esclusione sociale sono due concetti differenti, ancorché connessi, specie quando entrambe hanno la propria genesi nella disoccupazione. Come rilevano D. BENASSI, P. PALVARINI, *op. cit.*, p. 14, l'espressione “esclusione sociale” fu coniata in Francia, da R. Lenoir nel 1974 (R. LENOIR, *Les exclus: un Français sur dix*, Seuil, 1974), per indicare un approccio differente allo studio della povertà, basato sull'impiego di indicatori diversi da quelli economici (reddito, valore monetario dei consumi, ecc.), un approccio multidimensionale. Da quella prima elaborazione degli anni '70, la nozione di esclusione sociale è stata progressivamente integrata anche all'interno di atti ufficiali e di programmi nazionali e sovranazionali (cfr. N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in *SM*, 2000, n. 59, p. 184, spec. nota n. 13), sebbene, talvolta interscambiandola con quella di povertà nonostante la sostanziale differenza concettuale. Un dato questo di cui oggi si è definitivamente preso atto, come è possibile evincere anche dai testi di legge (non ultimo, la menzionata definizione del reddito di cittadinanza, *ex art.* 1, d.l. n. 4/2019), unitamente alla frequente (ma non necessaria) esistenza di un nesso tra le due dinamiche.

<sup>(45)</sup> In tal senso E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, p. 313.



essere «considerato situazione alternativa allo stato di povertà»<sup>(46)</sup> e possa continuare a costituire «dispositivo di inclusione, che impedisce la marginalità, l'isolamento e il disagio che accompagna il non lavoro»<sup>(47)</sup>. Perché «non tutto il lavoro è di qualità e non si può disconoscere che vecchie e nuove forme di sfruttamento siano presenti nel mercato»<sup>(48)</sup>. Questi profili riportano inevitabilmente ai principi costituzionali in materia di lavoro rendendo ineludibile interrogarsi su cosa sia oggi il “diritto al lavoro” sancito dall'art. 4 Cost. e se la “partecipazione attiva” condizionale possa realmente costituire un adeguato strumento (evidentemente ritenuto il più efficace nella legislazione in materia) di “cura” contro la povertà e l'esclusione.

Posta in questi termini, la trattazione delle questioni accennate richiede un'analisi del quadro regolativo delle misure di sostegno al reddito mirate a supportare gli individui che versano in condizioni di indigenza e, in particolare, della disciplina del RdC e del (passaggio a) le nuove AdI/SuFoL, con riferimento all'individuazione del target di destinatari<sup>(49)</sup> e al rapporto con le politiche attive del lavoro e per l'inclusione sociale, non solo, come detto, per vagliarne l'adeguatezza e l'efficacia rispetto all'entità e alle caratteristiche dei fenomeni per fronteggiare i quali tali istituti sono stati introdotti, ma, altresì, per tentare di cogliere le interazioni con le dinamiche “dei mercati del lavoro”<sup>(50)</sup> e di stabilire, sotto il profilo sistematico, quali funzioni concretamente svolgono anche in relazione ad altre misure di sostegno reddituale presenti nell'ordinamento, alcune di recente introduzione (come l'assegno unico universale) che, sia pure con modalità e in presenza di presupposti differenti, costituiscono la risposta a situazioni (individuali e/o familiari) di bisogno.

Un'analisi che, al fondo, induce a porsi l'interrogativo sull'*an* e sul *quomodo* dei regimi di reddito minimo o di reddito di base, anche in chiave *de iure condendo*, considerando che tra gli ambiziosi obiettivi del PNRR vi è quello dell'irrobustimento del reticolo di strumenti e misure finalizzate al contrasto alla povertà, nelle sue varie dimensioni. In tale prospettiva si prenderà in considerazione ciò che è già in fase di attuazione, la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), programma nazionale che si colloca

<sup>(46)</sup> Così M. NAPOLI, *Povertà (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro*, in *IUSLabor*, 2005, n. 4, p. 1, *Relazione tenuta in occasione del 54° convegno nazionale l'Unione dei giuristi cattolici italiani*, che tanto affermava in merito «all'orizzonte entro cui si è mosso il Diritto del lavoro sin dalle origini», pur evidenziando, quasi vent'anni orsono, che le fondamenta della disciplina sono state messe in discussione dalla diffusione delle forme di lavoro flessibili che, ove utilizzate ben oltre la «fase d'ingresso sul mercato del lavoro o in particolari periodi della vita», rischiano di cristallizzare gli individui in una permanente condizione di precarietà lavorativa ed esistenziale (p. 7).

<sup>(47)</sup> Così L. CORAZZA, *La condizionalità “relazionale”: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, inclusione sociale*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 183.

<sup>(48)</sup> Così, A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, in *Biblioteca “20 maggio”* – [www.csdlle.lex.unict.it](http://www.csdlle.lex.unict.it), 2020, n. 1, p. 123.

<sup>(49)</sup> Aspetto, quello menzionato, che chiama in causa i sistemi di misurazione della condizione di povertà: come rilevano N. NEGRI, C. SARACENO, *op. cit.*, p. 179, la scelta degli indicatori di povertà è cruciale nella definizione delle politiche di contrasto al fenomeno, ma anche in relazione alla determinazione del target di destinatari, incidendo sull'individuazione dei requisiti che legittimano il godimento delle provvidenze pubbliche.

<sup>(50)</sup> Seguendo la declinazione al plurale proposta da M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019, p. 51, che aderisce alla costruzione teorica proposta da N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, nuova ed., 2003, p. 91, che, a sua volta, come ivi riferito in nota 49, riprende il principio della pluralità giuridica dei mercati, elaborato da M. R. FERRARESE, *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Giappichelli, 1992.

nell'ambito di una specifica *componente* (la n. 1) della Missione 5 significativamente rubricata *Inclusione e coesione*. Come a voler riconfermare, qualora ce ne fosse ancora necessit , che la via scelta per sconfiggere la povert  passa dal lavoro.

In ragione della prospettiva di indagine prescelta, esula dall'oggetto di questo studio l'esame della pensione di cittadinanza, come pure la considerazione di altre prestazioni (di natura previdenziale e/o assistenziale) riconosciute in presenza di situazioni di bisogno derivanti da inabilit  al lavoro ovvero dall'incapacit /impossibilit  di svolgere una qualsiasi attivit  *lato sensu* qualificabile come lavoro <sup>(51)</sup>.

Sul piano metodologico, si   scelto di sviluppare il tema – previa un'operazione di inquadramento (anche concettuale) nella cornice dei principi generali dell'ordinamento multilivello (cap. 1) – svolgendo un'analisi diacronica della disciplina positiva soprattutto alla luce delle nuove misure introdotte a maggio 2023 (cap. 2 e 3). Trasversale nelle tre parti   un esame di tipo funzionale degli istituti, necessaria per definire in concreto l'essere, il dover essere e il *poter essere* degli schemi di reddito garantito su base solidaristica.

---

<sup>(51)</sup> Non si ignora, qui, l'importanza che la pensione di cittadinanza e altre misure assistenziali di sostegno al reddito in favore di soggetti non pi  in et  (o in condizione di svolgere attivit ) lavorativa potranno assumere in futuro come conseguenza dell'agire congiunto del progressivo invecchiamento della popolazione (unito a tassi negativi di incremento demografico) e della discontinuit  occupazionale ovvero della sottooccupazione, a fronte della generalizzazione (verosimilmente irreversibile) del metodo di calcolo contributivo dei trattamenti pensionistici. Si   consapevoli dei riflessi dei fattori test  richiamati sul rischio di prestazioni previdenziali e assistenziali di modesta entit , "inadeguate" se non, persino, insufficienti a garantire "i mezzi necessari per vivere". Ci  nondimeno, trattasi di problematiche solo per alcuni aspetti complementari a quelle oggetto del presente studio in ragione del fatto che pur potendo trovare causa in alcune dinamiche occupazionali (e, dunque riguardanti individui in et  lavorativa), esse interessano categorie di soggetti per le quali l'elevazione dalla condizione di disagio non passa per il canale dell'inserimento occupazionale.

# Capitolo 1.

## Reddito minimo garantito e reddito di base: inquadramento concettuale, storico e giuridico-sistematico

### 1. Rilievi preliminari sulla definizione di reddito di cittadinanza: una questione non solo terminologica

Nella letteratura in tema di misure di contrasto alla povertà, i trasferimenti monetari pubblici a tale scopo destinati sono stati etichettati con formule semantiche molteplici <sup>(1)</sup>, corrispondenti ad altrettante differenze sul piano concettuale, contribuendo, in tal modo a ingenerare una certa confusione terminologica <sup>(2)</sup>.

D'altra parte, lo stesso legislatore italiano (*rectius*, il governo formato e sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega Nord), verosimilmente in modo niente affatto inconsapevole, ha attribuito alla misura introdotta con il d.l. n. 4/2019, la denominazione di Reddito di cittadinanza <sup>(3)</sup>, pur discostandosi nella disciplina dell'istituto da alcune caratteristiche distintive che connotano gli strumenti di sostegno reddituale individuati con tale espressione nell'accezione accolta a livello internazionale (v. *infra*) <sup>(4)</sup>. Non diversamente da quanto accaduto, a distanza di un solo anno, nella legislazione dell'emergenza pandemica, con la quale, tra la miriade di indennità introdotte, compaiono anche il "reddito di ultima istanza" (un *déjà vu* <sup>(5)</sup>) e il "reddito di emergenza"

---

<sup>(1)</sup> Cfr. P. TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *RDSS*, 2018, n. 4, p. 687, che, al riguardo, parla di un uso disinvolto delle varie espressioni con cui ci si riferisce alle misure di "reddito minimo".

<sup>(2)</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Reddito minimo garantito*, in *diritto on line*, 2014 e ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2018, 4, pp. 1 ss., nonché ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, n. 1, pp. 2 ss.

<sup>(3)</sup> Emblematico, in tal senso G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *RGL*, 2020, n. 2, pp. 189 ss.

<sup>(4)</sup> Per alcune interessanti riflessioni sull'ambigua posizione assunta dal M5S in occasione alla proposizione del Reddito di cittadinanza cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Wolters Kluwer Cedam, 2019, p. 30, che evidenzia «L'abilità politica dei proponenti [...] consistita nel giocare sistematicamente su questo equivoco, sottolineando l'assoggettamento a condizionalità nei dibattiti in sede tecnica, tra addetti ai lavori, sottolineando invece, di fronte al grande pubblico, l'assenza di condizionalità e l'universalità cui allude il nome dato alla misura».

<sup>(5)</sup> V. art. 44, d.l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020, denominazione che, tuttavia, riprende un diverso istituto che era stato introdotto con l'art. 3, co. 101, l. n. 350/2003 dopo la sperimentazione del RMI e con ben altra finalità rispetto alla misura emergenziale del 2020 e che, tuttavia, non ha mai trovato attuazione. Sul R.U.I v. D. GAROFALO, *L'istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *COVID-19 e sostegno al reddito*, in

(una *new entry* <sup>(6)</sup>), ambedue espressioni evocative della condizione di bisogno di chi non ha altra fonte di (sostegno al) reddito.

Lo stesso RdC era stato preceduto, prendendone il posto, da una misura denominata “Reddito di inclusione” <sup>(7)</sup> (nel prosieguo, ReI) e, prima ancora, dal “Reddito Minimo di inserimento” <sup>(8)</sup> (nel prosieguo RMI): una «babele di formule» <sup>(9)</sup> e, come si dir , di misure, in mezzo alle quali non   semplice districarsi.

Ognuna di queste espressioni pone l’accento su alcuni profili delle ricostruzioni teoriche poste a fondamento della relativa introduzione <sup>(10)</sup> ma anche sugli aspetti caratterizzanti la specifica misura (finalit , universalismo/selettivit , “condizionalit ”).

Tuttavia, la riflessione nel dibattito internazionale e nazionale e gli studi multidisciplinari condotti da diversi decenni sembrano ormai aver individuato un punto di convergenza nella definizione di reddito di base (*basic income*) contenuta nello statuto del *Basic Income Earth Network* (BIEN), vale a dire, un reddito erogato in modo incondizionato a tutti, su base individuale, senza alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilit  a lavorare <sup>(11)</sup>.

Si tratta di un modello di prestazione sociale che rappresenta la forma pi  radicale di universalismo, caratterizzandosi per la corresponsione su base individuale (e non familiare), a prescindere dal reddito del beneficiario (escludendosi quale requisito di accesso il *means test*), dalla relativa situazione occupazionale nonch  dalla disponibilit  a svolgere attivit  lavorativa o altra attivit  utile per la collettivit  o, ancora, percorsi di qualificazione professionale.

L’espressione “reddito di base” ha sostanzialmente assorbito, almeno nella tassonomia che connota il dibattito accademico (ma non certo nei testi normativi), quella di “Reddito di Cittadinanza” <sup>(12)</sup>, avendo il pregio di “ridimensionare” le possibili ambiguit  derivanti dallo stesso concetto di cittadinanza e contribuendo, di contro, a rendere in maniera pi  incisiva l’idea di “universalismo” sottesa a una misura di tal fatta <sup>(13)</sup>.

D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FIL , F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies, e-Book series, n. 91, Adapt University Press, pp. 312 ss.

<sup>(6)</sup> V. art. 82, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020. Sul R.E.M., D. GAROFALO, *Il contrasto alla povert  ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, in GAROFALO D. (a cura di), *COVID-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FIL , F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, cit., pp. 297 ss.

<sup>(7)</sup> V. art. 2, d.lgs. n. 147/2017.

<sup>(8)</sup> V. art. 13, d.lgs. n. 237/1998.

<sup>(9)</sup> Cos  M.V. BALLESTRERO, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, cit., p. 359.

<sup>(10)</sup> Cfr. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pp. 409 ss.

<sup>(11)</sup> Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGH, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p. 12 che lo definisce in modo equivalente come «reddito regolare pagato in denaro a ogni singolo membro di una societ , indipendentemente da altre entrate e senza vincoli».

<sup>(12)</sup> Cfr. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, 2016, formato *kindle*, cap. 1.

<sup>(13)</sup> Cfr. A. B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si pu  fare?*, Raffaello Cortina, 2015, pp. 303-304, ritiene la cittadinanza “un concetto ambiguo e relativo”, portando l’esempio di cittadini di un paese residenti all’estero e domandosi se essi dovrebbero o meno considerarsi destinatari del RdC. A conclusioni analoghe, sia pure sulla base di argomentazioni in parte differenti, l’A. perviene riguardo all’impiego del criterio della residenza. Si pu  tuttavia aggiungere che il termine “cittadinanza” posto in combinazione con un sussidio economico potrebbe altres  evocare l’idea di una prestazione concepita per favorire l’inclusione sociale del beneficiario, senza riguardo alla nazionalit  dello stesso. Inoltre, Atkinson propone la diversa denominazione di «reddito di partecipazione» che   riferito a

A dispetto della pressoché totale assenza di esperienze applicative (salvo il caso dell'Alaska, come anticipato in premessa), la creazione e l'intensa attività del BIEN nonché - limitandosi all'ultima esperienza in ordine cronologico -, l'iniziativa di raccolta di firme a livello europeo promossa dall'organismo indipendente denominato ECI – UBI <sup>(14)</sup>, sono tuttavia sintomatiche di un movimento di pensiero che sta crescendo a livello globale e che sta stimolando il dibattito tra gli studiosi <sup>(15)</sup>.

L'*alter ego* <sup>(16)</sup> del reddito di base è il “reddito minimo garantito”, definito come un trasferimento monetario pubblico (individuale o familiare), subordinato alla “prova dei mezzi” (reddituale e/o patrimoniale) e condizionato alla disponibilità dei beneficiari ad attivarsi per la ricerca di un'occupazione ovvero a partecipare a percorsi di (re)inserimento sociale e/o lavorativo <sup>(17)</sup>. In ragione delle diverse combinazioni realizzabili tra le differenti modulazioni che possono assumere i *means test* (selettività), gli obblighi (*rectius*, oneri) di attivazione (condizionalità), le categorie di destinatari (nucleo familiare/individuo singolo) quella del reddito minimo può essere considerata una macro-categoria nella quale rientrano (quasi) tutte le misure di sostegno reddituale finalizzate al contrasto della povertà, prive di carattere universalistico assoluto (bensì selettivo) e il cui riconoscimento è subordinato all'attivazione dei richiedenti: come dire, tutte le prestazioni che non sono qualificabili come reddito di base.

La variegata modularità dei meccanismi di selettività e di condizionalità riscontrabile negli ordinamenti nazionali in cui il reddito minimo è stato introdotto dipende dalle concrete finalità che la misura persegue, *in primis* riguardo al target di destinatari (poveri e/o esclusi, disoccupati/inoccupati, ecc.) e, di riflesso, al tipo di servizi offerti, agli impegni di “attivazione” di cui sono onerati i beneficiari del sussidio.

Al di là del *nomen*, emerge chiaramente dalle definizioni dei diversi schemi di reddito garantito prospettati nel dibattito, che le due macro tipologie (RMG e BI), siano il risultato di due idee di società molto diverse.

Infatti, gli schemi di RMG mirano alla conservazione (e alla preservazione) dello Stato sociale, inteso nella sua accezione più moderna, in cui l'intervento pubblico è, sì, finalizzato alla liberazione dal bisogno ma, al contempo, diventa mezzo per assecondare le dinamiche della produzione e, dunque, dei mercati, tentando di realizzare un

---

tutti coloro che fanno parte di una determinata comunità dove l'appartenenza dovrebbe essere attestata dalla “partecipazione” mediante attività di lavoro (socialmente utile), di cura, di studio. Come rileva G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, 2013, pp. 28 -29, che l'espressione “reddito di partecipazione” è talvolta utilizzata come sinonimo di reddito di base. L'A. si riferisce a Van Parijs che lo qualifica come la variante liberale del reddito di base riconosciuta ai componenti della “società dei partecipi”.

<sup>(14)</sup> Acronimo di *European Citizens' Initiative – Unconditional Basic Income*, ha raccolto entro il termine previsto (25 giugno 2022), un numero di firme insufficiente a legittimare l'iniziativa “legislativa” mirata all'introduzione di un reddito di base europeo. I dati dell'iniziativa sono consultabili in [ICE UBI - Risultati e prospettive - Iniziativa dei Cittadini Europei per il Reddito di Base Incondizionato \(eci-ubi.eu\)](https://www.eci-ubi.eu/).

<sup>(15)</sup> In proposito è significativo quanto afferma P. VAN PARIJS, *Reddito sociale a tutti (persino a chi fa surf)*, cit., secondo cui «il reddito di base incondizionato è in qualche modo un'utopia» ma – citando Max Weber («*Il possibile non verrebbe mai raggiunto nel mondo se non si ritentasse, ancora e poi ancora, l'impossibile*»), ricorda che fino a qualche decennio prima, lo stesso poteva dirsi dell'abolizione della schiavitù o del suffragio universale.

<sup>(16)</sup> L'espressione è di S. TOSO, *op. ult. cit.*, cap. 1.

<sup>(17)</sup> Cfr. E. GRAMAGLIA, M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016, pp. 16-17; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, I, pp. 1 ss., spec. pp. 1-2.

sistema fondato sull'idea di *flexicurity*. Il lavoro (specie quello salariato) mantiene un ruolo fondamentale: il sostegno economico serve ad accompagnare l'individuo non autosufficiente (economicamente) in un percorso che, secondo questa visione, lo deve includere socialmente, per il tramite di un'occupazione, incrementandone «l'attrattiva agli occhi degli imprenditori, migliorandone le caratteristiche da loro più apprezzate»<sup>(18)</sup>. Non vi è nessuna messa in discussione del modello economico (capitalista neoliberista). Al contrario, gli schemi di RMG ne possono garantire la conservazione, attraverso politiche dal lato dell'offerta di lavoro che subordinano l'erogazione del sussidio pubblico alla volontà dell'individuo (questa sì – almeno in teoria – rimessa al singolo) di “farsi includere” adeguando la propria professionalità (aggiornando competenze già possedute o acquisendone di nuove). Ove fallisca la collocazione sul mercato del lavoro remunerato e produttivo, destinato insomma allo scambio commerciale, resta pur sempre il “dovere” di continuare a costruire la “professionalità” individuale ma, soprattutto di svolgere attività che producano utilità sociale, contribuendo al benessere e allo sviluppo di quella comunità di cui si ambisce a far parte e che, solidaristicamente, si accolla il costo del sussidio e dell'assistenza in termini di servizi. In questa visione del mondo, l'origine multifattoriale della povertà – almeno formalmente – non è trascurata, ma assume rilievo attraverso percorsi di “inclusione” che implicano l'azione combinata di servizi sociali e di servizi per l'impiego, sicché in un modo o nell'altro, la finalità ultima – sia pure mediata dall'eliminazione di quei fattori che rendono la persona maggiormente “lontana” dal mercato del lavoro - resta l'inserimento occupazionale.

Assecondare le logiche del mercato, tuttavia, non equivale a contraddire (negando) la base e la finalità solidaristica dei sussidi e dei servizi erogati agli indigenti, che restano «prestazioni per la “cittadinanza democratica”»<sup>(19)</sup>: gli schemi di RMG sono il frutto di un «liberismo progressista»<sup>(20)</sup> proteso alla liberazione dal bisogno attraverso l'accompagnamento al lavoro che resta il principale canale di acquisizione del «passaporto sociale»<sup>(21)</sup>, quello cioè attraverso il quale il singolo gode effettivamente dei diritti, sviluppa la propria personalità individuale, partecipa alla vita della comunità di riferimento. Ma è anche attraverso il lavoro che il “cittadino” assolve al personale dovere di solidarietà verso la collettività.

Diversamente, il modello del reddito di base intende realizzare, come è stato affermato “la liberazione *dal* lavoro” piuttosto che la «libertà *nel* lavoro»<sup>(22)</sup>, accettando deterministicamente l'idea della «fine del lavoro» (salariato<sup>(23)</sup>) conseguente al superamento del modello fordista e all'avvento di quello della c.d. “accumulazione

<sup>(18)</sup> V. C. OFFE, *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, in *SM*, 1999, n. 2, pp. 223.

<sup>(19)</sup> Così G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit., p. 3.

<sup>(20)</sup> G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, originariamente *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*.IT, 2019, n. 389, ora in *Biblioteca ‘20 Maggio’*, 2019, n. 1, pp. 216 ss., spec. pp. 229-230.

<sup>(21)</sup> Così T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, 1976, p. 184: «Un uomo che ha perso il suo lavoro ha perso il suo passaporto per la società».

<sup>(22)</sup> V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2014, n. 2, pp. 169 ss., spec. p. 186, riferendosi all'esercizio del potere datoriale nei rapporti di lavoro subordinato.

<sup>(23)</sup> RIFKIN, *La fine del lavoro*, Ed. Mondadori, 2005, *passim*, sebbene, leggendo attentamente le conclusioni di questo studio, il messaggio va in una direzione opposta al catastrofismo che emerge dal titolo.

flessibile”, caratterizzato – semplificando molto - dalla rottura del rapporto tra produzione e occupazione come conseguenza della sostituzione dell’attività umana con macchine sempre più efficienti; dalla interruzione del nesso tra salario e produttività, dipendendo quest’ultima sempre più dall’efficienza della macchina impiegata e sempre meno da quella del lavoro umano; dalla marginalizzazione dei consumi nazionali rispetto al processo di accumulazione (24).

L’analisi di partenza di queste ricostruzioni (almeno con riferimento al mutamento dell’organizzazione del lavoro e agli effetti del progresso tecnologico) non sono in realtà molto differenti da quelle sottese alle posizioni dei sostenitori dell’introduzione del RMG: i loro percorsi divergono sulle politiche per affrontare il cambiamento, pervenendo, in ragione di ciò, a delineare modelli di società differenti. Non è rilevante qui discutere quanto fondate siano (o meno) le due posizioni, essendo questo compito prevalente di filosofi, sociologi ed economisti. Lo scopo è meramente didascalico, ancorché funzionale a fornire un (sintetico) inquadramento teorico-concettuale delle due principali misure al centro del dibattito sui mutamenti in atto e sui relativi riflessi su occupazione e povertà.

Il punto in cui divergono le ricostruzioni poste alla base delle due versioni di reddito può essere sintetizzato nel rilievo di Offe secondo il quale «occorrerà abituarsi con umiltà (e adeguarsi di fatto) all’evidenza che un’ampia quota della popolazione adulta di entrambi i sessi non troverà collocazione e sussistenza in occupazioni “normali”, cioè ragionevolmente sicure, adeguatamente tutelate e retribuite in modo accettabile» con la conseguente ineluttabilità dell’introduzione di un “reddito di cittadinanza” per «rendere la non occupazione tollerabile» (25).

Tuttavia – è bene chiarirlo – al fondo della proposta del *basic income* «si trova una visione che considera la crisi del lavoro come crisi del modello capitalistico industriale fondato sull’equazione lavoro/impiego salariato [...] e non come crisi del lavoro in generale» (26). Occorre – secondo questa idea – ampliare il concetto di lavoro includendovi forme organizzative alternative in cui si realizzi una «socializzazione della produzione» attraverso «la cooperazione sociale produttiva», un modello nel quale «il reddito distribuito cessa di essere funzione della quantità di lavoro fornita diventando funzione della quantità di ricchezza che la società decide di produrre» (27): si tratterebbe di un «salario sociale» da corrispondere in relazione a un rapporto sociale definito «all’interno di un insieme di servizi e valori d’uso socialmente utili» (28).

(24) Cfr. A. FUMAGALLI, *Dodici tesi sul reddito di cittadinanza*, in A. FUNAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, cit. pp. 17 – 18.

(25) V. C. OFFE, *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, cit., pp. 224-225.

(26) V. P. DIEUAIDE, C. VERCELLONE, *Reddito minimo e reddito garantito: morte e resurrezione di un dibattito*, in A. FUNAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, Derive Approdi, 1999, spec. pp. 150 – 151, che giungono a concepire il reddito di base universale come un dividendo sociale.

(27) *Ibidem*, p. 145.

(28) A. FUMAGALLI, *Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, 1997, spec. pp. 71 - 73 ss, che riprende quanto afferma A. Gorz nell’intervista rilasciata a P. PÉRONNET, P. DIEUAIDE, C. VERCELLONE, *Miseria del presente, ricchezza del possibile*, in in A. FUNAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 131 ss. spec. p. 136: «La garanzia universale di un reddito di base deve dunque essere intesa non come l’avvento del “diritto a non far niente”, ma come il diritto ad altre



In tal modo ogni persona acquisterebbe libert : la scelta se lavorare o meno resterebbe rimessa alla discrezionalit  del singolo, essendogli garantito comunque un compenso “sociale”.

## **2. Il reddito minimo garantito e il reddito di base nell’ordinamento multilivello. Alcune avvertenze preliminari**

Ricostruiti sinteticamente gli aspetti teorici e sociologici sottesi alle differenti opzioni di attuazione di regimi di reddito garantito, si pu  procedere con l’esame degli aspetti che interessano pi  da vicino, ovvero quelli giuridici.

Sotto questo profilo, la diversit  delle due macro-tipologie di schemi di reddito garantito ha, innanzitutto, indotto gli studiosi (giuscostituzionalisti e giuslavoristi, in particolare) a interrogarsi sulla relativa compatibilit  con i principi fondamentali dell’ordinamento interno e sovranazionale specie dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Sia pure in sintesi, pare opportuno ricostruire questo dibattito per via della sua perdurante attualit  dovuta alla presenza di posizioni diverse (talvolta contrapposte) tra i giuristi. La questione, lungi dall’essere di mera speculazione teorico – filosofica, diventa rilevante al fine di stabilire se la realizzazione di regimi di reddito garantito sia riconducibile (e, in caso affermativo, con quali caratteristiche) a quei principi della sicurezza sociale recepiti nell’ordinamento attraverso l’art. 38 Cost. e che condizionano «la qualificazione della struttura giuridica del sistema della previdenza e dell’assistenza sociale» <sup>(29)</sup>. Questa preliminare operazione   funzionale a svolgere, in seguito, una valutazione sulla conformit  al quadro normativo interno e sovranazionale delle misure attualmente presenti nell’ordinamento, incluso il RdC nonostante in via di superamento, costituendo come si approfondir  nel corso dei capitoli successivi, un modello in parte differente rispetto a quello dei subentranti AdI e SuFoL e, comunque non necessariamente destinato a scomparire data la mutevolezza degli indirizzi politici dei governi che nel tempo si potranno succedere <sup>(30)</sup>.

Ragioni di natura storica relativamente alla formazione delle fonti e di economia espositiva inducono a trattare delle questioni accennate partendo dalla Costituzione repubblicana, pur nella consapevolezza che, allo stato attuale, il diritto dell’Unione europea   parte integrante del diritto interno e da questo inscindibile, rendendo pertanto la (utilitaristica) separazione tra i due ambiti qui adottata, al contempo, artificiosa e non scevra da inevitabili sconfinamenti. Prima di procedere, tuttavia,   opportuna qualche ulteriore precisazione.

Gli studiosi e le studiose che hanno affrontato il tema prima dell’introduzione del ReI (e, in seguito del RdC e ora dall’AdI/SuFoL) vi si sono approcciati ponendosi dall’angolo visuale dell’esistenza o meno di disposizioni idonee a fornire un inquadramento costituzionale agli schemi di reddito minimo garantito e/o di reddito di base,

---

forme di lavoro e di cooperazione sociale al fine di creare una totalit  di valori d’uso che non hanno n  prezzo n  valori di scambio quantificabili».

<sup>(29)</sup> Cos  M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960, p. 19.

<sup>(30)</sup> D’altra parte,   ci  che   accaduto prima con il sistema di inclusione attiva, sostituita dal ReI e, questo, a distanza di un anno, a sua volta, abrogato in favore del “subentrante” RdC.



interrogandosi sulla riconducibilità di siffatti regimi all'area del "costituzionalmente doveroso". In una fase successiva (dopo l'introduzione delle diverse misure) la questione si è posta in termini in parte differenti: più precisamente si è tentato di individuare se (ed eventualmente) in quali dei precetti costituzionali fossero inquadrabili questi istituti. Entrambe le operazioni sono accomunate dalla finalità di stabilire l'*an* e il *quomodo* delle misure di sostegno reddituale oggetto di studio, allo scopo di verificare se esista e quale sia il livello di tutela costituzionalmente "irretrattabile" ma, al contempo, si differenziano, perché la prima è volta a definire "in astratto" il perimetro entro cui il legislatore ordinario può (o deve) muoversi; la seconda ne valuta *ex post* l'operato. Ai fini dello sviluppo di questa indagine, gli approcci sono entrambi necessari per le ragioni illustrate (v. *supra*); tuttavia, in questa parte introduttiva, ci si dedicherà all'analisi del tema nella prima delle due prospettive indicate mentre la seconda sarà oggetto di esame nell'ultima parte (*infra*, cap. 3). In considerazione della parziale comunanza di scopo dei due approcci, la suddivisione tematica prescelta non impedisce di attingere, già in questa sede, dalle ricostruzioni della dottrina successive all'introduzione di ReI e RdC.

Un'ultima precisazione preliminare: data la profonda diversità tra gli schemi di reddito minimo garantito e quelli di reddito di base (v. *supra* § 1), la definizione delle relative "coordinate costituzionali" impone di condurre l'indagine considerando anche le diverse possibili combinazioni dei fattori caratterizzanti riassumibili nei due binomi "universalismo/selettività" e, sul piano soggettivo-individuale, "incondizionalità<sup>(31)</sup>/micro-condizionalità". Questi due profili intersecano in maniera trasversale la questione della "condizionalità macroeconomica"<sup>(32)</sup>, intesa come assoggettamento (della effettività) dei diritti sociali alle compatibilità/sostenibilità finanziarie e quella dei livelli di *governance* in ragione delle materie coinvolte e del riparto delle competenze legislative delineato nel titolo V della Costituzione<sup>(33)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Ci si scusa per l'uso improprio del termine, funzionale comunque all'economia dell'esposizione. Esso è qui mutuato dall'elaborazione concettuale di Caillé (promotore del Movimento anti utilitarista nelle scienze sociali, sorto in contrapposizione all'ortodossia dell'economicismo) relativa alla "*incondizionalità condizionale*" quale logica sottesa al "paradigma del dono" teorizzato da Marcel Mauss nel saggio del 1924 *Essai sur le don*. Per una ricostruzione delle teoriche, qui appena accennate, si rinvia a M. ROSATI, *La solidarietà nelle società complesse*, in F. CRESPI, S. MESCOVICI (a cura di), *Solidarietà in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*, Meltemi, 2001, pp. 16 ss., spec. pp. 71 ss.

<sup>(32)</sup> L'espressione è da attribuire a M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 7.

<sup>(33)</sup> Aspetto, quello da ultimo richiamato, la cui rilevanza è testimoniata da due decisioni della Consulta, C. cost. 29 dicembre 2004, n. 423 e C. cost. 15 gennaio 2010, n. 10 ambedue aventi a oggetto la delimitazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con riferimento alla disciplina, rispettivamente, del Reddito di ultima istanza (RUI) istituito dall'art. 3, co. 101, l. n. 350/2003 e della arta acquisti (c.d. *social card*) istituita dall'art. 81, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008. L'importanza di questi profili è ben evidenziata, sia pure nell'ambito di uno studio dedicato al ReI (il che non muta i termini della questione, trattandosi di tematica di carattere generale e che, in questa sede, non si è ancora giunti all'analisi di diritto positivo degli strumenti di contrasto alla povertà introdotti nell'ordinamento) da A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, n. 3, p. 428.

## 2.1. Reddito minimo garantito e reddito di base nel quadro dei principi costituzionali: le ricostruzioni prospettate dalla dottrina

Il punto di partenza da cui muovere per affrontare il tema è costituito dalla considerazione di due tratti comuni a tutti gli schemi di reddito garantito (sia esso minimo o di base), vale a dire, l'aver come finalità la liberazione dal bisogno degli individui in quanto persone <sup>(34)</sup> e consistere in trasferimenti monetari da parte dello Stato, posti a carico della collettività (e, dunque, espressione della solidarietà generale). Il che, induce, di primo acchito, a prendere in considerazione la norma cardine della materia che, nella Costituzione italiana, è l'art. 38 il cui primo comma, come è noto, riconosce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale al cittadino che, cumulativamente (ma v. *infra*), sia «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» e «inabile al lavoro». In proposito, è stato rilevato che tale duplice requisito lascia fuori dalla «costituzionalità formale» <sup>(35)</sup> coloro che non riescono a entrare nel mercato del lavoro (gli inoccupati) ovvero che ne sono usciti da lungo tempo <sup>(36)</sup> (e, dunque non possono beneficiare neanche delle prestazioni previdenziali per disoccupazione involontaria <sup>(37)</sup>) ma che posseggono (potenzialmente) capacità lavorativa ovvero di acquisizione di competenze professionali spendibili sul mercato, sono, cioè, “abili al lavoro”.

---

<sup>(34)</sup> Prescindendo dalla condizione lavorativa ed essendo qui irrilevanti le concrete specifiche modalità di riconoscimento delle prestazioni monetarie che, come noto, nella versione meno radicale degli schemi di reddito minimo garantito, possono essere attribuite al singolo ovvero al nucleo familiare.

<sup>(35)</sup> Così M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., p. 149.

<sup>(36)</sup> Cfr. M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., pp. 17 – 18, ma v. già nel senso del rilievo della previsione *ex art. 38, co. 1 Cost.*, M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, 2018, p. 13. Peraltro, pochi anni prima già E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, n. 147, pp. 459 - 460, e ivi nota n. 13, muovendo dalla considerazione che «La partecipazione attiva del titolare alla loro realizzazione, costituisce, [...] un elemento fondativo dei diritti sociali» e che «la cittadinanza sociale è, [...] sottoposta a un regime di duplice condizionalità: *generale*, connesso alla realizzazione dei diritti sociali da parte del decisore politico; *individuale*, legato al possesso dei requisiti, attivi e passivi, che determinano la titolarità dei diritti sociali da parte del singolo», perviene alla conclusione che, in tale prospettiva, nessuno schema di reddito garantito ammissibile nell'ordinamento «Persino il reddito minimo sottoposto alla duplice condizione delle disagiate condizioni economiche e del dovere di attivazione del beneficiario risulterebbe ultroneo rispetto al dettato costituzionale, riconoscendo l'art. 38, c. 1, Cost. solo agli inabili al lavoro il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Si potrebbe, dunque, concludere per l'incostituzionalità del reddito minimo per contrasto con gli art. 4, c. 2, e 38, c. 1, Cost.». Con argomentazioni sostanzialmente simili a cui si aggiunge esplicitamente l'effetto disincentivante che l'introduzione del RdC produce sulla ricerca del lavoro, cfr. C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, in *MGL*, 2019, n. 1, p. 118 il quale osserva che «Una legge che finisca per avere obiettivamente questa finalità [...] rischia di essere incostituzionale per violazione degli artt. 3, 4 e 35 Cost. Ma anche se non lo fosse, sicuramente sarebbe una pessima legge». Sulla necessità di ripensare (nel senso di riformulare) i primi due commi dell'art. 38, per garantire un sistema di protezione adeguato alla nuova fisiologia del cittadino – lavoratore (povero), ferma restando la centralità del lavoro quale primo canale di liberazione dal bisogno, v. G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, 2018, n. 4, pp. 585-586.

<sup>(37)</sup> Fatto salvo il breve periodo di sperimentazione dell'ASDI, introdotto dall'art. 16, d.lgs. n. 22/2015.

Anche il secondo comma dell'art. 38 e, in particolare, la garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria non sembra lasciare margini (ma v. *infra*) per un possibile radicamento costituzionale di una misura di reddito garantito, in quanto le tutele (previdenziali) ivi stabilite hanno come destinatari esclusivi i lavoratori e non i cittadini (inoccupati).

Queste argomentazioni fondate sul dato testuale dei primi due commi dell'art. 38 Cost. – contenenti limitazioni di natura, oggettiva e soggettivo-categoriale – non sono ritenute comunque sufficienti per fornire risposta definitiva in senso negativo all'interrogativo prospettato<sup>(38)</sup>, da quella parte della dottrina – ad onor del vero, maggioritaria – secondo cui una simile interpretazione – che alla norma costituzionale attribuisce una portata l'imitata, ove accolta - condurrebbe ad ammettere di «dover fare i conti con un sistema totalmente sclerotizzato e incapace di proteggere proprio le persone più bisognose di aiuto»<sup>(39)</sup>. L'art. 38 Cost. – secondo questa ricostruzione - deve essere (più correttamente) immerso nella trama dei principi fondamentali di dignità, eguaglianza e solidarietà sanciti dagli art. 2 e 3 Cost., che obbligano i pubblici poteri a creare le condizioni per garantire sia lo *ius existentiae* (inteso come diritto a un'esistenza libera e dignitosa<sup>(40)</sup>), sia (e, di conseguenza, seguendo questa tesi) l'effettività dell'eguaglianza sostanziale, predisponendo misure di tutela contro la povertà anche a beneficio di coloro che, pur non ricadendo tra le categorie di soggetti “coperte”

---

<sup>(38)</sup> Secondo P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in MGL, 2019, n. 3, pp. 619 ss., l'ancoraggio del reddito di cittadinanza al comma 1 dell'art. 38, costituirebbe una forzatura comunque superabile.

<sup>(39)</sup> Così F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, 2020, p. 22, in cui l'A. riprende la tesi già sostenuta in ID. *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività della tutela*, Giappichelli, 2018, pp. 81 ss. Si tratta di un'affermazione qui non condivisa, se non altro perché sembra lasciare intendere, per come è formulata, che ci sarebbero soggetti ancora più bisognosi di coloro che oltre a essere privi dei mezzi necessari per vivere, non hanno neanche la capacità (potenziale) di procurarseli perché inabili al lavoro e tali soggetti sarebbero gli inoccupati. Tuttavia, sul punto si tornerà oltre. Ad ogni buon conto, ancora più enfatica la posizione di L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 2015, n. 3, p. 141, che richiamando gli atti della Costituente, afferma che è «inspiegabile che si discuta oggi sul 'reddito di cittadinanza' senza voler ammettere che l'art. 38 già lo prevede, con altro nome. Ovviamente non è questione di nomi: negando che quel diritto sia già attribuito dalla norma costituzionale si mira infatti ad escluderlo come diritto esistente che è doveroso soddisfare».

<sup>(40)</sup> Cfr. 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*, *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 1, p. 4. La precisazione si rende necessaria in quanto Bronzini, in uno dei suoi numerosi contributi sul tema (G. BRONZINI, *La rivendicazione di uno ius existentiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, in *QuestioneGiustizia*, 2019, n. 1), ricorre alla locuzione nella diversa accezione di «misura di assicurazione dei “minimi vitali” intermedia tra la nozione di reddito minimo garantito destinato a coloro che sono concretamente in una situazione di rischio esclusione sociale, in genere subordinato all'accettazione di offerte di lavoro o corsi di formazione, e reddito di base o di cittadinanza) che invece spetta a tutti indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali del soggetto che lo riceve». Alla tesi sostenuta da Tripodina aderisce sostanzialmente anche M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2018, n. 6, p. 23. Ma v. già L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, 2. Teoria della democrazia*, Laterza, 2007, p. 393, il quale osserva che se lo scopo delle istituzioni politiche è la tutela della vita, il patto di convivenza civile richiede non solo la garanzia del divieto di uccidere, ma anche quella dei minimi vitali per chiunque (dunque non solo gli inabili al lavoro) sia privo dei mezzi necessari per vivere.

dall'art. 38, co. 1, in quanto abili al lavoro, versano comunque in condizioni di indigenza<sup>(41)</sup>.

In questo ordine di idee - sia pure con maggiore cautela - si colloca anche chi, pur consapevole della problematicità dell'ostacolo insito nell'art. 38, c. 1 e 2, Cost., al contempo, valorizza l'elaborazione più recente della giurisprudenza costituzionale che ha «abbandonato la vecchia interpretazione dualistica del sistema di sicurezza sociale [...] per accogliere una concezione ampia e pluralisticamente aperta della previsione costituzionale, enfatizzando il rilievo delle scelte disponibili alla discrezionalità del legislatore ordinario»<sup>(42)</sup>.

---

(41) Ancora F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit. p. 22 -23. In F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 2019, n. 5, pp. 24 -25. In precedenza, v. già C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, 2016, I, pp. 732 ss., che argomenta da una ricostruzione degli intenti perseguiti dai costituenti (pp. 734 - 735), nonché da una interpretazione sistematica della Costituzione che mette in relazione la "costituzione economica" con i principi fondamentali stabiliti negli artt. 2 e 3 Cost., muovendo dalla mancata realizzazione della promessa costituzionale del diritto al lavoro (ma sul punto v. *infra*) nel solco della lettura di C. Mortati (su cui v. *infra*). Peraltro, l'A. richiama la sentenza C. cost. n. 10/2010, cit. (pp. 742 - 743), con la quale sono state dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune regioni con riferimento all'art. 117, co. 4, Cost., riguardanti le disposizioni del d.l. n. 112/2008 che avevano istituito un fondo destinato a finanziare misure per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti. In tale decisione, l'A., in particolare, riporta il passaggio in cui la Consulta afferma che il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» è un «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». Argomento, questo, impiegato altresì da A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 432. Più recentemente, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, *ESI*, 2021, pp. 87-88; A. D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *RGL*, 2021, I, pp. 335 - 339, che assumono posizione analoga a quella di Tripodina, pur ammettendo (e lasciando «dov'è») l'endiadi del primo comma dell'art. 38 che «non appare decisiva» nonostante costituisca «un ostacolo formale» al radicamento costituzionale del diritto a forme di reddito minimo garantito.

(42) Così S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2014, n. 2, p. 152. D'altra parte, in un successivo contributo (ID., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT*, 2019, n. 401, p. 7), l'A. ricorda che anche tra gli studiosi di diritto della previdenza sociale non sono mancate letture universalistiche delle norme costituzionali e, in particolare, del combinato disposto degli artt. 2, 3 e 38 Cost., riferendosi alla magistrale e ben nota ricostruzione di M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., *passim*. A questa corrente di pensiero possono essere ricondotte anche le ricostruzioni di P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà? Rileggendo Claudio Franchini*, in *RDSS*, 2022, n. 1, spec. p. 138, che, ribadendo quanto già sostenuto in *EAD*, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, 2020, n. 165, pp. 3 -4, sottolinea la «necessità di una lettura attualizzata dell'art. 38», sia pure, come si dirà oltre, con una ricostruzione in parte differente; Valorizza, altresì, la tendenza evolutiva dell'ordinamento «verso un ridimensionamento della sua anima assicurativo/previdenzialistica a favore di quella universalistica/assistenziale» pur nella consapevolezza del permanere di significative «resistenze», G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2019, p. 68. Aderisce a una lettura universalistica dell'art. 38 Cost., basata sull'integrazione con gli artt. 2 e 3 co. 2 Cost., ma ampliando le argomentazioni attraverso la comparazione «dialogica» con l'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti dell'Ue (già proposta da Ales, come la stessa Autrice riferisce), A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., pp. 431 e 433 - 434 cui *adde* M.V. BALLESTRERO, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, Annali IX, 2019, n. 9, p. 369.

Il tentativo di superare la selettività dell'art. 38, co. 1 Cost ha indotto un'Aatrice a prospettare la possibilità di interpretare la sussistenza dei due requisiti (la mancanza dei mezzi necessari "e" l'inabilità al lavoro) in modo disgiunto, facendo leva su un'argomentazione di natura grammaticale e pervenendo, in tal modo, a estendere la tutela costituzionale anche a chi è "semplicemente" privo dei mezzi di sussistenza, ancorché abile al lavoro <sup>(43)</sup>.

Seconda altra e diversa prospettazione – altresì ascrivibile a un'interpretazione evolutiva del dettato costituzionale - l'inabilità al lavoro contemplata nel 1° comma dell'art. 38 Cost., «che direttamente attua l'art. 3, c. 2, e che, come tutte le parole della Costituzione, è pensato in modo da sopravvivere al suo invecchiamento», va inteso in un'accezione ampia, potendo assumere anche il significato di «inabilità sociale» <sup>(44)</sup>, determinata da fattori di contesto socio – economico che impediscono il reperimento di occasioni occupazionali (di qualità) idonee a realizzare l'effettiva partecipazione alla vita della comunità nazionale. L'Aatrice, tuttavia, nega l'esistenza nella Costituzione di un diritto universale e incondizionato al mantenimento a carico della solidarietà generale, in considerazione della centralità del lavoro nel perseguimento del programma costituzionale di libertà e dignità <sup>(45)</sup> (sul punto si tronerà a breve).

Questa lettura amplia(ta) del concetto di inabilità al lavoro, minoritaria ma non certo isolata, era già stata prospettata molti anni prima in ambito giuslavoristico, in uno studio dedicato all'inquadramento costituzionale del concetto di sicurezza sociale, ove si sostiene che «L'inabilità va intesa in senso non solo tecnico ma sociale, cioè come il non essere in grado di procurarsi da sé con il proprio lavoro i beni indispensabili» <sup>(46)</sup>. L'idea è stata riproposta, molti anni dopo, dalla dottrina giustcostituzionalistica, in un primo momento rispetto alla possibilità di trovare un fondamento al dovere dello Stato di introdurre misure universali (anche in favore degli involontariamente

---

<sup>(43)</sup> Cfr. 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*, cit., p. 29, nota n. 8 ove l'A. riprende la possibilità prospettata da C. De Santis, nella voce *Congiunzioni*, in Enciclopedia dell'Italiano Treccani, che, a sua volta, ritiene ammissibile l'uso disgiuntivo della congiunzione "e", sostenendo che essa ha «un potere di codifica molto debole». A dire il vero, più che una proposta interpretativa, l'Aatrice sembra voler supportare la propria tesi con un argomento *ad abundantiam*, come pare dalla circostanza che esso sia stato prospettato in una nota di rinvio e non nel corpo del testo principale della trattazione.

<sup>(44)</sup> R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, n. 3, pp. 557 ss., spec. pp. 564 – 565, ribadendo quanto già sostenuto in *EAD.*, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, 2018, n. 3, pp. 491 ss., spec. pp. 517-518. A questa tesi, aderisce esplicitamente anche G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, cit. pp. 72 – 73, posizione ribadita in *ID.*, *Prospettive regolative sul welfare: la crisi pandemica come modello di gestione delle crisi industriali degli anni '20 del XXI secolo*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA, A. TOPO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, welfare e diritto del lavoro dell'emergenza*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretta da), *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, 2022, pp. 14-15. V. con ulteriori argomentazioni, anche M. A. GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in F. MARRONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale? Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli*, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 221 ss., spec. p. 229.

<sup>(45)</sup> Cfr. R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., spec. pp. 504-505.

<sup>(46)</sup> Così P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffrè, 1988, p. 72.

inoccupati/disoccupati di lunga durata) a garanzia dei “minimi vitali”<sup>(47)</sup> e, in tempi più recenti, limitatamente a schemi di RMG, escludendosi, in ambo le proposte, qualsiasi possibilità di individuare un radicamento costituzionale per regimi di reddito di base universalistici. Nonostante la revisione in via interpretativa del concetto di “inabile al lavoro” costituisca una strada da percorrere «*cum grano salis*»<sup>(48)</sup>, si sottolinea che tracce di essa erano già rinvenibili nella definizione del Reddito minimo di inserimento, sussidio destinato alle persone «impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli», ammettendosi dunque l’evenienza che l’inabilità abbia anche una dimensione sociale<sup>(49)</sup>.

Al di là dei dubbi sul fondamento giuridico della proposta (non certo da escludere, ma tuttavia da verificare per stessa ammissione del proponente e, aggiungiamo, in quanto non supportata da evidenze giurisprudenziali), è interessante rilevare che questo Autore si pone in posizione critica verso i percorsi ricostruttivi fondati sulla lettura sistematica dell’art. 38 (qui il riferimento è principalmente alle tesi di chi attribuisce al reddito di base la funzione di liberazione dal bisogno in vista della realizzazione dell’eguaglianza sostanziale, in adempimento a un dovere di solidarietà generale<sup>(50)</sup>). Altresì criticate sono le posizioni che fondano il diritto al reddito di base o su una diversa lettura del dato testuale dell’art. 38 Cost. (in tal caso il dissenso concerne la tesi che legge disgiuntamente le condizioni che legittimano l’accesso al mantenimento e all’assistenza<sup>(51)</sup>) ovvero sulla evoluzione del contesto socio – economico e, in particolare, sulla mancata realizzazione del progetto costituzionale della piena occupazione “promessa” nell’art. 4, co. 1, Cost.<sup>(52)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *L’incompiuta attuazione del minimo vitale nell’ordinamento italiano*, in *RDSS*, 2005, n. 2, p. 246, che attribuisce alle «prestazioni di assistenza sociale... il ruolo di chiusura di un sistema di sicurezza sociale, attraverso appunto la garanzia del mantenimento a chiunque fosse, per im possibilità (od insufficienza) di lavoro, incapace di provvedere alla propria sussistenza». Concetto poi ripreso nelle pagine successive (spec. p. 248).

<sup>(48)</sup> M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO e V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Editoriale scientifica, 2016, p. 179.

<sup>(49)</sup> V. art. 1, co. 1, d.lgs. n. 237/1998.

<sup>(50)</sup> M. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, pp. 171 ss. La critica è rivolta principalmente a Tripodina a cui tuttavia, l’A. riconosce il merito del tentativo «più compiuto» (nota n. 13) di collegamento sistematico tra i principi fondamentali del Titolo I della Costituzione e l’art. 38 per fondare il diritto al reddito di base (e l’obbligo statutale di attuarlo): muovendo dall’esame degli atti della Costituente e ponendosi nella medesima prospettiva sistematica di Tripodina, Benvenuti afferma che i diritti sociali, proprio per via della «loro funzione congenitamente redistributiva, non possono spettare in eguale misura a tutti», poiché diversamente – semplificando un pensiero più articolato – il riconoscimento universale (quale è il reddito di base) - «indifferente alle differenziazioni economico-sociali», realizzerebbe un’eguaglianza solo formale ma non sostanziale, non tenendo conto dei diversi “punti di partenza” dei «consociati» (pp. 173 -174). Detto altrimenti, si determinerebbe un paradosso: quello stesso intervento invocato a correzione delle diversificate posizioni di partenza, finirebbe per mantenerle inalterate, in conseguenza della universalità incondizionata dell’intervento medesimo.

<sup>(51)</sup> M. BENVENUTI, *ivi*, p. 177, il quale argomenta la critica sostenendo, condivisibilmente che – al di là della evidente forzatura del dato testuale (che legge una congiunzione come disgiuntiva), sul piano sistematico, si giungerebbe a un risultato «perverso», riconoscendo la tutela «anche a chi, inabile al lavoro, non sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere». La tesi di C. TRIPODINA è stata altresì criticata da M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, cit. p. 14.

<sup>(52)</sup> Ancora M. BENVENUTI, *ivi*, p. 174 ss.

Quest'ultima argomentazione rappresenta un punto centrale del dibattito sugli “ancoraggi” costituzionali del (presunto) dovere della Repubblica di dotarsi di misure di sostegno reddituale solidaristiche, che sarà a breve approfondito non prima, tuttavia, di aver dato conto di ulteriori due ricostruzioni, la prima delle quali mette in discussione uno degli assunti principali alla base delle letture sistematiche dell'art. 38 in combinato disposto con l'art. 3, co. 2 Cost. L'Autore che l'ha prospettata pone in relazione la possibilità di fondare il riconoscimento e la garanzia costituzionale del diritto al reddito (di cittadinanza) con il significato e la portata da attribuire al principio di eguaglianza sostanziale<sup>(53)</sup>. Partendo dalla premessa che dalla lettura dell'art. 3, co. 2, Cost. emerge in tutta evidenza, «la necessità della considerazione simultanea e integrata della libertà e dell'eguaglianza»<sup>(54)</sup>, si sottolinea la non univocità delle interpretazioni dei due valori invalse nella dottrina e nella giurisprudenza della Consulta. Ove per eguaglianza sostanziale si intendesse che, per essere liberi, tutti debbano avere pari opportunità, il reddito garantito non sarebbe «costituzionalmente necessario», essendo compito dello Stato la garanzia (questa sì, egualitaria) di parità di chance nell'accesso all'occupazione<sup>(55)</sup>. Qualora, invece, l'eguaglianza sostanziale fosse intesa come il diritto a vivere non al di sotto di una certa «linea» oltrepassata la quale gli individui godono della libertà effettiva di agire, il reddito garantito rappresenterebbe una misura costituzionalmente doverosa<sup>(56)</sup>. In aggiunta a queste due linee interpretative, l'Autore ne richiama una terza alla quale sostanzialmente aderisce: l'eguaglianza sostanziale - si afferma - è effettiva quando la distribuzione (diseguale) delle risorse non impedisce la libertà della persona. In tale concezione, compito dello Stato non è «la rimozione “indiscriminata” delle diseguaglianze economiche, ma solo di quelle che costituiscono un ostacolo alla effettiva partecipazione [di tutti]»<sup>(57)</sup>. Da tali premesse, ne deriverebbe che più della garanzia assistenziale di un reddito su base solidaristica, la realizzazione di una società inclusiva in cui libertà ed eguaglianza siano coniugate ed effettive, necessiterebbe di politiche redistributive attraverso la leva fiscale (qui si intravedono le tracce delle tesi della scuola dei neo-monetaristi di M. Freedman, su cui v. *supra* § 1) che limitino l'agire “quasi indisturbato” del «capitalismo senza regole», nonché l'attuazione di politiche che limitando la precarietà e la mobilità del lavoro, restituiscano alle persone quelle sicurezze che le trasformazioni in atto hanno loro sottratto<sup>(58)</sup>. Nonostante la diversità di risultato a cui pervengono le varie ricostruzioni qui sinteticamente richiamate, esse muovono tutte dalla comune considerazione che il lavoro

<sup>(53)</sup> Cfr. A.I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, n. 3, II, p. 46.

<sup>(54)</sup> *Ibidem*.

<sup>(55)</sup> Cfr. A.I. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 47, spec. nota n. 47, in cui l'A. rileva che in questa concezione dello Stato, si ripone fiducia nella capacità del mercato e nel progresso tecnologico, di garantire a tutti ampie possibilità di “emancipazione sociale” attraverso il lavoro. Ed è questa la tendenza in atto in molti sistemi dei paesi a economia avanzata.

<sup>(56)</sup> Ancora A.I. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 48, spec. nota n. 48, ove l'A. osserva che tale concezione si fonda sull'idea che il mercato è destinato a fallire e che l'ordinamento sia caratterizzato dalla libertà delle persone di scegliere se accettare un lavoro. L'effetto di una simile premessa è che «il principio di eguaglianza sostanziale esigerebbe che, per rendere effettiva tale libertà, il “popolo” sia affrancato dalla “schiavitù” del lavoro. Sarebbe pertanto necessario introdurre un reddito legato alla sola cittadinanza, cosicché il lavoro sia effettivamente frutto di una libera scelta».

<sup>(57)</sup> A.I. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 48, corsivo nostro.

<sup>(58)</sup> A.I. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 49 ss. nonché 55 -56.

«permea nella sua più intima essenza la dimensione costituzionale dell'ordinamento giuridico»<sup>(59)</sup>. Vezio Crisafulli definì il “diritto al lavoro” sancito dall'art. 4, c. 1, Cost., come «il primo principio di protezione sociale»<sup>(60)</sup>. D'altra parte, non poteva essere diversamente se si considera che nel modello costituzionale, la promozione del lavoro, oltre a costituire, come è pacifico, un mezzo di sostentamento, rappresenta(va) il principale canale per rendere effettiva la partecipazione alla società (attraverso la garanzia di una retribuzione proporzionata e sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa) ma, al contempo, strumento per la realizzazione della personalità<sup>(61)</sup> «per l'esplicazione della libertà... della persona di perseguire il proprio personale progetto di vita»<sup>(62)</sup> e adempimento al dovere di solidarietà che, stabilito in via generale dall'art. 2, Cost., trova la sua declinazione lavoristica nel secondo comma dell'art. 4 Cost.

L'orizzonte che i costituenti avevano di fronte era quello della piena occupazione e, dunque, «aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale»<sup>(63)</sup> e, aggiungiamo, garantire mediante la tutela previdenziale solo il cittadino-lavoratore. Questo programma, secondo i più convinti sostenitori della necessità costituzionale dell'introduzione del reddito minimo garantito o del reddito di cittadinanza, è «fallito o comunque lontano»<sup>(64)</sup>.

E di tale fallimento si ha evidenza dagli elevati tassi di disoccupazione soprattutto giovanile (non frizionale, come quella teorizzata nei modelli keynesiani, bensì) strutturale, dalla instabilità/discontinuità occupazionale dovuta all'oramai ossimorico stabile ricorso, specie in alcuni settori, a tipologie contrattuali di lavoro flessibile, dall'ampia diffusione di contratti di lavoro a tempo parziale involontario ma anche dall'affievolimento delle tutele in caso di licenziamento illegittimo, processi ai quali si aggiungono le questioni di non poco momento dei NEET scoraggiati dalla (più che disinteressati alla) possibilità di (ri)accedere al mercato del lavoro e del lavoro autonomo economicamente dipendente. Tutte condizioni, che – unitamente alle crisi dell'ultimo quindicennio, prima finanziaria (2008), poi pandemica (2020-2021) e ora inflattiva (2022 – 2023) – hanno ampliato il «rischio antico» della disoccupazione involontaria (qui intesa nella sua tradizionale nozione giuridica di perdita involontaria del lavoro e impossibilità di reperirne un altro) inglobando «nuove situazioni di incertezza occupazionale, che investono la mancanza di lavoro [...] così come, e sempre più, la sua precarietà e l'inadeguatezza del valore economico del lavoro prestato»<sup>(65)</sup>.

---

<sup>(59)</sup> Così, M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, cit., p. 167.

<sup>(60)</sup> V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, pp. 141.

<sup>(61)</sup> Efficacemente, M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur. T.*, 2010, Agg. vol. XX, p. 4, afferma che «Il lavoro [...] si pone come strumento costituzionalmente necessario e privilegiato di un processo permanentemente aperto di emancipazione e di socializzazione dei consociati, che per ciò solo lo rende irriducibile alla mera dimensione economica».

<sup>(62)</sup> Così A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009, pp. 17 e 19 -20.

<sup>(63)</sup> Così C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., p. 734.

<sup>(64)</sup> C. TRIPODINA, *ivi*, p. 735.

<sup>(65)</sup> Così, P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *LD*, 2018, n. 4, pp. 657 ss., spec. pp. 659 – 660.



Questi fattori, secondo una parte della dottrina, confermerebbero che l'obiettivo della piena occupazione positivizzato dal Costituente nell'art. 4, c. 1 Cost. (ma v. *infra*) è stato disatteso (definitivamente?) e interrogandosi su «Cosa succede se il lavoro manca, o non è sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa»<sup>(66)</sup>, converge sul fondamento in capo allo Stato (*rectius*, la Repubblica, nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche) del dovere di adempiere con un misure di protezione “succedanea” che siano idonee a garantire un'esistenza libera e dignitosa non assicurata mediante la via “principale” del lavoro (ovvero con altre misure presenti nell'ordinamento che garantiscono il «minimo essenziale»).

Tali ricostruzioni si riportano (esplicitamente<sup>(67)</sup> o implicitamente<sup>(68)</sup>) - alle tesi di Costantino Mortati, secondo cui costituirebbe disoccupazione involontaria anche quella degli inoccupati nonché di coloro che sono impossibilitati a «trovare un nuovo lavoro entro il limite massimo considerato quale rischio coperto dall'assicurazione [*per la disoccupazione involontaria*]» quando tale condizione derivi dal «mancato adempimento dell'obbligo [della Repubblica] di procurare lavoro» assumendo il sussidio pubblico «carattere di risarcimento» (corsivo nostro)<sup>(69)</sup>. Al legislatore resterebbe solo la discrezionalità in merito al *quomodo* ma non all'*an* della garanzia reddituale quale strumento di liberazione dal bisogno (anche) di chi incolpevolmente non riesce a reperire un'occupazione<sup>(70)</sup>.

All'esito di queste premesse, talora il fondamento costituzionale del diritto al reddito minimo garantito è stato individuato nell'art. 38, co. 1 Cost. affermando che lo Stato «deve farsi [...] carico della garanzia del livello essenziale dell'assistenza sociale, ossia del diritto all'esistenza dei cittadini in condizione di estremo bisogno»<sup>(71)</sup> ovvero in

---

<sup>(66)</sup> Così D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, cit., p. 335.

<sup>(67)</sup> C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., pp. 738 – 739; S. GIUBBONI, *Primi appunti sul reddito di cittadinanza*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT*, 2019, n. 401, p. 7; D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, cit. p. 338.

<sup>(68)</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 247 – 248.

<sup>(69)</sup> Così C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit. p. 295. Va peraltro rilevato che lo stesso Mortati, affrontando il tema del significato e della portata del lavoro come dovere ex art. 4, c. 2, Cost., esclude che chi non vi adempie (colpevolmente, venendosi a trovare, dunque, in una diversa condizione rispetto a chi non riesca a reperire un primo o un nuovo lavoro, come riferito nel corpo del testo), nega la possibilità di fondare l'eventuale pretesa alla garanzia assistenziale dei mezzi di sussistenza sulla base del riconoscimento di un diritto alla vita (*ivi*, p. 243). Il che, evidentemente, equivale a negare (secondo Mortati) la possibilità di riconoscere al disoccupato “volontario” quello che oggi chiamiamo reddito di base, come peraltro non mancano di sottolineare anche gli Autori e le Autrici che individuano nella mancata attuazione dell'art. 4, c. 1 Cost. il fondamento del diritto al sostegno della solidarietà generale.

<sup>(70)</sup> Cfr. F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit. p. 24.

<sup>(71)</sup> Più o meno esplicitamente, C. TRIPODINA, *op. ult. cit.*, p. 743, che, al riguardo, richiama C. cost. C. cost. n. 10/20210 (p. 742), sentenza, questa ritenuta rilevante sia da S. GIUBBONI, *Primi appunti sul reddito di cittadinanza*, cit., p. 3, nota n. 7, in quanto qualifica il diritto al reddito di base come diritto fondamentale; *contra*, M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza?*, cit., p. 11, secondo cui trattasi di «argomento insufficiente, posto che occorrerebbe giustificare come il reddito universale sia riconducibile a un diritto sociale» e, quand'anche tale obiezione fosse superabile, «da Corte non affronta il problema dei limiti posti ex art. 38, c. 1, Cost.».

considerazione del fatto che «il bisogno a cui rimedia la tutela dell'art. 38, c. 1 – l'essere sprovvisti di mezzi necessari per vivere – [*deve essere*] inteso [...] come bisogno complesso, che non si esaurisce nella mancanza di mezzi ma comprende il mancato accesso ai beni della partecipazione “mediante il lavoro”» (corsivo nostro), facendone discendere la necessità di una prestazione composita (costituita, cioè dal sostegno reddituale e da servizi assistenziali idonei a eliminare «le cause del non lavoro o del lavoro non di qualità») e la lettura ampliata della nozione di “inabile al lavoro” <sup>(72)</sup>.

Secondo altra tesi, valorizzando l'ispirazione lavoristica del modello costituzionale, è possibile enucleare «una rinnovata nozione giuridica del lavoro, incentrata su un netto principio di laboriosità», in virtù del quale «al centro delle tutele [*si pongono*] le potenzialità dei singoli» secondo una logica partecipativa degli stessi, capace di estendere l'assetto protettivo a tutti coloro che, essendo abili al lavoro, «si mostrino effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo». Tale operazione di «riconoscimento giuridico della laboriosità» conduce a collocare il reddito minimo garantito nell'alveo delle misure volte a proteggere la disoccupazione involontaria e, dunque, nel secondo comma dell'art. 38 Cost. <sup>(73)</sup>.

Le diverse posizioni espresse dalla dottrina sono sintomatiche della difficoltà di individuare nei principi fondamentali dell'ordinamento interno un sicuro ancoraggio degli schemi di reddito minimo garantito (e di reddito di base), inducendo un altro Autore a fare leva sulla lettura «ampia e pluralisticamente aperta» dell'art. 38 Cost. prospettata nella sentenza C. cost. 5 febbraio 1986, n. 31, in virtù della quale la disposizione costituzionale sarebbe vincolata solo nei fini ma non nei mezzi che il legislatore può utilizzare per perseguirli. Sicché «il reddito minimo viene a configurarsi come uno degli strumenti “atipici” di cui il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, si può servire per dare attuazione alla direttiva ricavabile dal combinato disposto dell'art. 38 Cost. con gli artt. 2 e 3 Cost.», includendo così nella garanzia costituzionale della liberazione dal bisogno tutti coloro che, pur abili al lavoro, siano privi dei mezzi necessari perché (ma non solo) privi di lavoro ovvero occupati in lavori poveri <sup>(74)</sup>.

Resta fermo, tuttavia, in queste ricostruzioni, che l'unica forma di reddito garantito legittima (e «costituzionalmente necessaria»), sarebbe quella doppiamente

---

<sup>(72)</sup> Così R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, cit., pp. 562 – 563, ma già in EAD., *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., pp. 506-510; nonché G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, cit., pp. 72-73.

<sup>(73)</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, cit., p. 671 (da cui sono riprese le parole riportate entro virgolette dell'intero capoverso), riflessioni già sviluppate in EAD., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in DLRI, 2011, n. 132, pp. 589 ss. spec. pp. 619-620 e ribadite in EAD., *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in DLRI, 2020, n. 165, pp. 1 ss., spec. p. 9. Peraltro, anche M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, cit., p. 17, sebbene estrema cautela, intravede in questa ricostruzione l'unico percorso che potrebbe, in prospettiva, costituire una via (comunque «stretta») per attribuire fondamento costituzionale all'introduzione di un reddito minimo garantito.

<sup>(74)</sup> In tal senso F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit. p. 29 (da cui sono ripresi i passi entro virgolette). Ma per una lettura «aperta» dell'art. 38 Cost., sganciata dalla «sua vocazione selettiva [...] risalente ai lavori dell'Assemblea costituente», v. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 430 - 431 nonché S. GIUBBONI, *Primi appunti sul reddito di cittadinanza*, cit., pp. 5 -6.

condizionata, vale a dire, assoggettata al *means test* e all'attivazione del beneficiario <sup>(75)</sup>, risultando, le misure informate all'universalismo assoluto, secondo alcuni *praeter constitutionem* con il rischio di divenire *contra constitutionem* ove una tale scelta legislativa – per via della immanente limitatezza delle risorse – comportasse una riduzione complessiva dell'ammontare del sussidio in danno (non certo a chi dispone di mezzi sufficienti per condurre una vita dignitosa, bensì) dei più bisognosi. Deve, insomma, esistere uno stretto nesso tra beneficio economico e misure di partecipazione, in ragione della centralità che nel nostro ordinamento nazionale riveste il lavoro (inteso in senso ampio e, dunque non limitato a quello salariato, ma comprendente qualsiasi attività produttiva di utilità sociale <sup>(76)</sup>), sebbene, anche rispetto a tale comune approdo non mancano sfumature di pensiero in relazione alla diversa gradualità che la c.d. “condizionalità” dovrebbe assumere <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(75)</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 251 – 252; C. TRIPODINA, *op. ult. cit.*, pp. 739-740; R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, cit., p. 563, ma già in EAD., *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., pp. 504-505; nonché G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, cit., p. 97; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 25 – 26, secondo cui i troppi ostacoli di sistema relegherebbero il reddito di base universale tra le ipotesi di scuola. In questo ordine di idee, implicitamente, A. D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, cit. pp. 339-340. Da ultimo, in una prospettiva di revisione del “diritto del lavoro”, cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *Centre for the study of European Labour Law* «Massimo D'Antona», Biblioteca 20 maggio, 2020, pp. 64-65.

<sup>(76)</sup> Cfr. F. RAVELLI, *ivi*, p. 25.

<sup>(77)</sup> Cfr., per es. C. TRIPODINA, *Povert  e dignit  nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., p. 741, che pur nell'innegabile duplice funzione della condizionalit  – come strumento di (re)inserimento sociale e, al contempo, di adempimento al dovere di partecipare attivamente al progresso materiale e spirituale della societ  ex art. 4, c. 2, Cost., questo «non pu  tuttavia dirsi soddisfatto dalle logiche del *workfare* che obbligano, in cambio di un sussidio, ad accettare *qualsiasi* lavoro». Cfr. S. GIUBBONI, *Primi appunti sul reddito di cittadinanza*, cit., p. 9, il quale pur condividendo le critiche rivolte al legislatore italiano per l'impostazione «offertaistica» sottesa alla disciplina del RdC, giustifica le scelte legislative in considerazione del fatto che esse, alla luce del contesto del diritto Ue, fossero inevitabili. In precedenza, nel medesimo ordine di idee, specie con riferimento all'ineluttabile trasformazione dei modelli (italiano ed europei) di *welfare* in *workfare*, cfr. i rilievi critici L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualit : profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, n. 1, pp. 75 ss., spec. pp. 79 – 81. Cfr., inoltre, le critiche di M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relativit » e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., pp. 18 – 20. Tra i giuscostituzionalisti, per una posizione fortemente critica alla condizionalit  di misure di reddito minimo garantito, in quanto espressione di una interpretazione del lavoro come dovere ex art. 4, c. 2, Cost. contraria al progetto di emancipazione inscritto nell'art. 3, c. 2, Cost., v. M. A. GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, cit., pp. 239 – 240. *Contra*, A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 442, che con riferimento al ReI, pur nella consapevolezza delle inefficienze dei SPI, sottolinea che il sussidio «dovrebbe essere concepito come [...] una *misura abilitante* non solo in termini di accesso ai consumi, ma anche di integrazione sociale (attraverso occupazioni e remunerazioni dignitose e decenti); (ma anche EAD., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 457 ss.) e ribadita, in EAD., *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 209 ss. spec. p. 237; analogamente, sia pure con riferimento alla delega per l'introduzione del ReI, cfr. S. BUOSO, *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in *WP CSDLLE “Massimo D'Antona”.IT – 2017*, n. 342, spec. pp. 10 ss., secondo cui, per un verso la selettivit  attraverso la prova dei mezzi si rende

Restano, invece, minoritarie le posizioni dei fautori del reddito universale incondizionato come pure, sul versante opposto, quelle di chi nega qualsiasi fondamento ordinamentale a sostegno dell'introduzione di misure su base solidaristica (a prescindere dalle concrete fattezze dell'istituto) e di chi le ritiene inopportune e deleterie in quanto disincentivanti per la ricerca (e il reperimento) di un'occupazione e, comunque, ove pure "micro-condizionate", di fatto meri sostegni assistenziali a causa della inefficienza strutturale e atavica dei servizi per l'impiego <sup>(78)</sup>. Queste ricostruzioni che – al pari di chi propende per la tesi della legittimità di solo schemi di RMG – muovono dalle medesime premesse di contesto socio – economico negativo per il tradizionale lavoro salariato di "qualità", si sviluppano con argomentazioni in parte differenti: da un lato vi è chi sostiene il fondamento giuridico di uno *ius existentiae* da cui fa discendere il dovere del legislatore di introdurre il *basic income* <sup>(79)</sup>, dall'altro chi, invece, giunge alla stessa conclusione in ragione della sempre minore idoneità dell'unità di

---

necessaria per evitare la «collisione» con il principio di eguaglianza sostanziale e, per altro verso, è da accogliere positivamente la connessione tra misure benefici economici e misure di attivazione/partecipazione tanto per ragioni di responsabilizzazione individuale (p. 12), quanto perché i percorsi di inserimento sociale e le misure di politica attiva rientrano tra quelle azioni di promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro (p. 13). Tra i costituzionalisti, cfr. M. CAVINO, *Non ossimoro ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARRONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, cit., pp. 181 ss., spec. pp. 214 – 215, che legittima le misure di condizionalità più in funzione del dovere del (che non del diritto al) lavoro.

<sup>(78)</sup> Cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi – Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Pisa, 7 – 9 giugno 2012*, Giuffrè, 2013, pp. 311 ss., spec. pp. 326 ss., che si chiede «perché la cittadinanza dovrebbe proteggere il non lavoro ed erigerlo a presupposto delle imposte, e perché la programmata inutilità sociale dovrebbe essere preferita ... all'utilità di chi non voglia versare le imposte e preferisca rifiutare di partecipare agli oneri della comunità, vista l'inefficienza della struttura pubblica» (p. 331). Ma l'attacco è rivolto (sia pure indirettamente) anche a chi ne sostiene una forma a universalismo selettivo e condizionato all'attivazione del beneficiario, come è possibile evincere dai rilievi critici verso l'integrazione tra «le politiche attive e la tutela del reddito [che] non è né naturale, né produttiva, poiché le due funzioni hanno obiettivi separati» (p. 366, corsivo nostro). Da qui ne deriverebbe l'assenza di giustificazione nella «equiparazione forzata» tra assistenza (agli inoccupati o ai disoccupati di lunga durata privi dei mezzi necessari) e previdenza (disoccupati a cui spetta il diritto di percepire il trattamento di disoccupazione) che si realizzerebbe ove si ampliasse la nozione di disoccupazione involontaria includendovi anche gli inoccupati per il sol fatto di essere disponibili al lavoro (qui la critica è indirizzata alla tesi di P. Bozzao, sintetizzata precedentemente nel presente paragrafo). Di effetto disincentivante per il lavoro e di contrarietà agli assetti costituzionali, parla anche C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, cit. pp. 118 – 119, che argomenta la propria contrarietà al RdC richiamando (a dimostrazione della impostazione ergocentrica della Costituzione repubblicana) la giurisprudenza di legittimità che tutela la posizione del lavoratore persino quando il datore di lavoro rifiuti di avvalersi della prestazione lavorativa dedotta in contratto. Va da ultimo segnalata la posizione di E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, n. str., pp. 277 ss., in cui l'A. pur nella consapevolezza della incompatibilità costituzionale del riconoscimento di sussidi pubblici (previdenziali e/o assistenziali) in favore di soggetti diversi da quelli delle categorie individuate nei primi due commi dell'art. 38 Cost., intravede nell'introduzione del ReI prima, e del RdC, poi, «un passo fondamentale verso un'attuazione attualizzata del dettato costituzionale» (p. 292).

<sup>(79)</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, cit., p. 407 che pure muove le sue argomentazioni, dal fallimento dell'attuazione dell'art. 4, c. 1, Cost.; più recentemente, ID., *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2019, *passim*; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, 2017, *passim*.

tempo quale misura del lavoro e, per l'effetto del salario <sup>(80)</sup>. Quest'ultima elaborazione, sofisticata e, a un tempo, stimolante, rappresenta una sorta di rielaborazione attualizzata alla nostra epoca di quel *general intellekt* di marxiana memoria, già ripresa per la teorizzazione della c.d. "intelligenza collettiva" <sup>(81)</sup> e – per quanto qui di interesse – da André Gorz <sup>(82)</sup>, che vede nella liberazione "dal" lavoro la via per conseguire disponibilità di tempo (libero) produttivo di una utilità sociale, ovverosia, di un contributo alla produzione della ricchezza collettiva di cui tutti dovrebbero essere partecipi – aggiungiamo – attivi e passivi.

Corre sottolineare che Bronzini, tra i più convinti sostenitori dell'introduzione di un reddito universale incondizionato e costante nella critica verso la (via italiana alla realizzazione del modello europeo) di *flexicurity* <sup>(83)</sup>, considera l'introduzione di misure di RMG un primo passo significativo, sia pure intermedio, verso il *basic income* <sup>(84)</sup>, al punto da difendere e valorizzare la disciplina del RdC (su cui *infra*, cap. 2) <sup>(85)</sup>.

---

<sup>(80)</sup> Cfr. F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *RDSS*, 2014, n. 2, pp. 189 ss., spec. 200 ss., il quale osserva che «Se la produttività del lavoro contemporaneo è irriducibile a somma di unità di tempo omogeneo, se il lavoro erogato nel tempo della vita non è misurabile in termini orari, allora la forma salario risulta insufficiente, poiché retribuisce soltanto un segmento del lavoro sociale produttivo di valore-utilità», aggiungendo che «l'attività lavorativa è sempre meno misurabile in base ad astratte unità di tempo, giacché comprende aspetti che fino a ieri appartenevano alla sfera dell'ethos, del consumo culturale, dei gusti estetici, dell'emotività».

<sup>(81)</sup> Il riferimento è a P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva: per un'antropologia del cyberspazio*, 1994 (trad. it. Feltrinelli, 1996), *passim*, e per una definizione, spec. pp. 34 - 35, ove l'intelligenza collettiva viene definita come «un'intelligenza distribuita ovunque, continuamente valorizzata, coordinata in tempo reale, che porta ad una mobilitazione effettiva delle competenze» attraverso le possibilità, offerte dalla rete, di interazione tra gli individui e le rispettive conoscenze in cui la combinazione, l'accumulazione e la stratificazione delle esperienze individuali dà vita a nuovi prototipi mentali.

<sup>(82)</sup> Cfr. A. GORZ, *Miseria del presente ricchezza del possibile*, cit., pp. 132-133.

<sup>(83)</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2015, n. 270, spec. pp. 5 ss. in cui l'A. evidenzia come, dato il modello accolto ormai a livello europeo, le critiche andrebbero rivolte al modo in cui – attraverso il Jobs Act (i decreti attuativi della l. n. 183/2014) – in Italia si è data attuazione all'idea di *flexicurity*, che, a tacer d'altro (v. in proposito le critiche riferite al d.lgs. n. 150/2015), resta privo del suo pilastro fondamentale: il RMG. Tali rilievi sono poi stati ripresi dall'A. in ID., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, cit., versione Kindle, spec. cap. 5 – § *Il jobs act: un cambio di paradigma?*

<sup>(84)</sup> Tra i suoi numerosi contributi sul tema, cfr. G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, cit., cap. 3. ove osserva che, una volta introdotti schemi di RMG (che nella sua ricostruzione costituiscono un diritto fondamentale) si dovrà procedere con «La depurazione della misura da scorie e incrostazioni di tipo disciplinare, la sua progressiva incondizionatezza, il suo allontanamento da schemi "minimalisti" che coprono solo la più grave indigenza [*costituendo il RMG*] la piattaforma politico-costituzionale di apertura al definitivo sganciamento, con l'avvicinamento a un reddito di base, delle regole della società del domani da quelle del lavoro [...] sì da non condizionare – almeno riguardo ad alcuni beni primari – le prime alle seconde allorché questo passaggio sarà maturo».

<sup>(85)</sup> Cfr. G. BRONZINI, *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, in *QuestioneGiustizia*, 2019, n. 4, pp. 44 ss.), ove l'Autore, nella richiamata prospettiva di attribuzione del ruolo di "tappa intermedia" agli schemi di RMG per la successiva evoluzione in reddito di base, respinge le critiche rivolte alla disciplina del RdC, molte delle quali ritenute strumentali e infondate (spec. pp. 46-47).

## 2.2. Inesistenza di un fondamento costituzionale per il reddito di base

I tentativi formulati dalla dottrina volti a “costituzionalizzare” il dovere del legislatore (ordinario) di introdurre misure di protezione sociale in favore di soggetti diversi da quelli delle categorie individuate dalla disposizione cardine della materia, l’art. 38 Cost., pur apprezzabili per lo sforzo argomentativo e per l’intento perseguito, non convincono, non solo con riferimento alla versione “radicale”, il reddito di base, ma anche rispetto a quella “soft” del reddito minimo garantito.

Iniziando dal *basic income*, un primo ordine di ragioni attiene al “dovere di attivazione”. In proposito sono da condividere i rilievi da altri/e prospettati <sup>(86)</sup> in merito alla impossibilità di conciliare una misura incondizionata con l’assetto dei principi costituzionali improntato alla partecipazione attiva alla vita della comunità da parte di ogni persona, partecipazione da guardare nella duplice valenza di canale di inclusione (e, dunque come diritto) e di contributo solidaristico (e, quindi, come dovere).

Certo, qui, non si ignorano le critiche da più parti rivolte ai meccanismi di condizionalità. Tuttavia, occorre distinguere tra quelle indirizzate al “modello” (la *flexicurity*) e quelle invece rivolte al funzionamento del principale strumento attraverso cui gli impegni di “attivazione” dovrebbero trovare attuazione, i servizi per l’impiego e le misure di politica attiva del lavoro. Mentre le seconde possono essere condivise (ma sul punto v. *infra* § 2.3.3) le prime necessitano di considerazioni più articolate in quanto mettono in discussione l’impostazione teorica sottesa alla tipologia di intervento pubblico per il contrasto e la prevenzione della disoccupazione (e della povertà). Queste posizioni contestano l’analisi sulle cause della mancanza di lavoro (e sulla conseguente selezione degli strumenti per porvi rimedio) che nel modello della *flexicurity* sono da ricondurre principalmente alla scarsa appetibilità delle competenze offerte dai lavoratori e dal disallineamento tra il salario da questi richiesto e la loro produttività e, di contro, secondo i critici, sarebbe imputabile al deficit di domanda di lavoro, a sua volta, derivante, dalla carenza di domanda aggregata e, dunque, dalla stagnazione economica <sup>(87)</sup>. Questa critica coglie sicuramente nel segno nell’individuare una delle principali problematiche dell’economia nazionale, per fronteggiare la quale si propongono «politiche fiscali espansive, incremento dei salari, un vasto piano di investimenti pubblici» e, parallelamente a ciò, un potenziamento del sistema di *Welfare* <sup>(88)</sup>: in definitiva, una “cura” neokeynesiana in assenza della quale le misure di attivazione rappresenterebbero un inutile dispendio di risorse. Tuttavia, si ritiene che l’analisi colga soltanto una parte del problema. Infatti, sembra qui trascurarsi che l’Italia (tra i paesi più industrializzati del globo) detiene record (non invidiabili) di illegalità lavorativa comprendo tutta la gamma cromatica che dal grigio giunge al nero: dalla fraudolenta qualificazione dei rapporti di lavoro, passando per i falsi part-time, fino al sommerso *tout court* <sup>(89)</sup>.

---

<sup>(86)</sup> Il riferimento è ad Autori e Autrici che propendono per il fondamento costituzionale di soli schemi di RMG condizionati all’attivazione, su cui v. i riferimenti bibliografici del paragrafo precedente (*supra* § 2.1.).

<sup>(87)</sup> In tal senso M. BARBIERI, D. GUARASCIO, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Politiche Sociali*, 2021, n. 3, pp. 493 ss., spec. p. 507.

<sup>(88)</sup> *Ivi*, p. 508.

<sup>(89)</sup> Prende in considerazione questo aspetto L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, pp. 75 ss., spec. pp. 90-92.

Il che già ci fornisce, indirettamente, un'indicazione significativa: la disoccupazione reale è inferiore (e la domanda di lavoro superiore) rispetto a quella risultante dai dati ufficiali <sup>(90)</sup> sebbene non si possa sottacere che una parte del lavoro nero è da ricondurre all'area delle "seconde attività" necessarie per integrare redditi da lavoro insufficienti, per lo più derivanti da condizioni di sottoccupazione <sup>(91)</sup>.

In secondo luogo, le misure di condizionalità – che pure risultano indirettamente di supporto a finalità che lo Stato non riesce a perseguire pienamente attraverso l'esercizio delle funzioni preposte al contrasto all'illegalità – osservate dal lato "passivo" possono essere lette *a latere prestatoris* in senso punitivo, per prevenire comportamenti opportunistici, o per realizzare meccanismi di «controllo sociale» come pure è stato sostenuto <sup>(92)</sup>; *a latere datoris*, - ed è questo il profilo su cui si intende porre l'accento - come un modo per arginare pratiche ricattatorie nei confronti di persone la cui condizione di indigenza le spinge ad accettare condizioni lavorative vessatorie. Declinata in positivo, ferma restando l'ineludibile necessità "sociale" e il dovere da parte dei poteri pubblici di adottare politiche idonee a produrre occasioni di lavoro (v. *infra* § 2.3.3), la condizionalità rappresenta, specie quando la povertà ha origine multifattoriale, una *chance* di divenire partecipi di una società rispetto alla quale l'accesso a prestazioni di sostegno al reddito è sintomo di marginalità.

In tale prospettiva, i meccanismi di attivazione potrebbero apparire frutto di un approccio paternalistico alle questioni sociali e invasivi della sfera di autodeterminazione della persona. In realtà, a tale obiezione è possibile ribattere che non può aversi una società inclusiva se chi, non essendo in grado di varcare autonomamente il confine della cittadinanza sociale, non viene "guidato" mediante un percorso "condiviso" e "personalizzato", ancorché etero-determinato nell' "onere" di intraprenderlo. Tale rilievo – pare - permetta di escludere che l'intervento dello Stato di predisposizione delle strutture istituzionali e delle condizioni normative attraverso cui erogare il sussidio economico e, soprattutto, i servizi necessari a favorire l'inserimento sociale (e lavorativo), oltrepassi quella «soglia [...] destinata ad assicurare i bisogni primari» al di là della quale la pubblica assistenza può qualificarsi "paternalistica" <sup>(93)</sup>. E, in ogni caso, quand'anche di paternalismo si trattasse, esso resterebbe giustificato (e legittimato) perché finalizzato «a superare una disuguaglianza derivante da una "incompetenza di base"», vale a dire, dalla «[in]capacità di una persona di fronteggiare razionalmente, con relativa probabilità di successo, le esigenze e i problemi con cui viene a confrontarsi» <sup>(94)</sup>. D'altra parte, l'onere, proprio nella prospettiva qui considerata, si giustifica in ragione anche della difficoltà (*rectius*, della incapacità) di conoscere dei

---

<sup>(90)</sup> Cfr., in tal senso, l'intervista rilasciata da F. Seghezzi il 1° giugno 2022, in [www.agi.it/economia/](http://www.agi.it/economia/), in cui vengono commentati i dati relativi al tasso di disoccupati e inattivi percettori di RdC.

<sup>(91)</sup> Il che, peraltro, smentisce anche la narrazione "retorica dei c.d. "disoccupati da divano".

<sup>(92)</sup> In merito al particolare rigore delle misure di condizionalità e delle sanzioni penali nella disciplina del RdC v. i rilievi critici di R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *QuestioneGiustizia*, 6 giugno 2019.

<sup>(93)</sup> Così L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, I, pp. 1 ss., spec. p. 14, a proposito della «marea di giuridificazione caratterizzante lo Stato sociale» (p. 13) e della conseguente "invasiva" presenza pubblica nella realizzazione della protezione sociale.

<sup>(94)</sup> Il virgolettato (corsivo nostro) è da attribuire a E. GARZÓN VALDÉS, *Kann Rechtspaternalismus ethisch gerechtfertigt werden?*, in *Rechtstheorie*, 1987, n. 18, pp. 273 ss., qui citato traendolo da L. Mengoni, *op. ult. cit.*, p. 14, nota n. 38.

propri diritti e di esercitarli. Diversamente, queste persone non sarebbero escluse o, comunque, in situazione di disagio <sup>(95)</sup>.

Tali conclusioni potrebbero non essere ritenute valide rispetto ai disoccupati (in senso tecnico, cioè “uscenti” da un rapporto di lavoro cessato) o a coloro la cui condizione di povertà deriva esclusivamente dalla mancanza di lavoro (disoccupati di lungo periodo che hanno esaurito il godimento del trattamento di disoccupazione ovvero inoccupati). Tuttavia, si ritiene che, se efficienti, i servizi per l’impiego e le politiche attive, in un contesto in cui il “mantra” dell’indirizzo politico nazionale ed europeo dell’ultimo ventennio è la *flexicurity* (condivisa o meno che sia), rappresentano quel che di meglio (oltre al sostegno reddituale) il sistema “ammette” e riconosce. Beninteso: non si sta affermando che non esistano alternative o percorsi e possibili sbocchi che si muovano in una prospettiva differente, fuori dalla logica del lavoro mercantile (ma sul punto v. *infra* § 2.3.4).

Il secondo ordine di ragioni per le quali si ritiene che non possa trovare fondamento costituzionale il diritto a un reddito di base concerne l’assenza di meccanismi di accertamento della condizione effettiva di bisogno. Una simile misura, prescindendo anche dalla prova dei mezzi (che, come detto, costituisce una delle caratteristiche fondanti della versione più radicale del *BI*) finirebbe per contrastare proprio con quel principio di eguaglianza a cui, attraverso il riconoscimento e la garanzia universale del sussidio, si vorrebbe attribuire efficacia “sostanziale”: se l’obiettivo è quello di realizzare la pari opportunità «livellando il campo di gioco» <sup>(96)</sup>, si da far muovere i consociati dai medesimi punti di partenza <sup>(97)</sup>, l’indifferenziata distribuzione di risorse lascerebbe inalterate le posizioni iniziali, già difficilmente allineabili solo mediante un sussidio pubblico selettivo di un’entità tale che, oltretutto, si dubita fortemente possa “liberare dal lavoro”, possa cioè assicurare quell’esistenza libera e dignitosa che nell’ordinamento deve essere perseguita principalmente attraverso il lavoro (art. 36, comma 1, Cost.).

I rilievi prospettati paiono sufficienti ad escludere – allo stato attuale – la possibilità di individuare il fondamento costituzionale per l’introduzione di un reddito di base. Sebbene sulla questione, si tornerà tra breve nonché nella parte conclusiva (*infra*, cap. 3), è opportuno precisare che l’assenza di un ancoraggio costituzionale non è astrattamente ostativa all’introduzione di misure di sostegno al reddito a carico della solidarietà generale che, sia pure soggette a doveri (*rectius*, oneri) di “attivazione” per le ragioni sopra illustrate, non siano di contro condizionate alla prova dei mezzi, stante

---

<sup>(95)</sup> In tal senso, sia pure con riferimento alle carenze nella erogazione dei servizi assistenziali per l’inclusione sociale connessi alla sperimentazione del reddito di cittadinanza previsto dalla l.r. n. 2/2004 della regione Campania, L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, cit., pp. 92-96. Peraltro, l’A., con tono parrebbe critico riguardo ai doveri di attivazione, osserva (p. 79) che per ragioni valoriali, materiali e politiche - poco può la cultura giuridica al cospetto di un assetto del modello sociale europeo e della carta costituzionale italiana, in cui l’evoluzione nella direzione di una maggiore solidarietà nei confronti degli “ultimi” deve essere coniugata con una «vita attiva» (riferendosi al titolo del saggio di Hanna Arendt).

<sup>(96)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 431, che mutua l’espressione da E. GRANAGLIA, *Non solo opportunità e contrasto alla povertà. Le tante ragioni per occuparsi delle disuguaglianze di reddito*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2016, n. 3-4, pp. 17-18.

<sup>(97)</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, cit., p. 174.



il carattere “aperto” dell’art. 38 Cost. che lascia ampia discrezionalità al legislatore ordinario attribuendogli la possibilità di andare oltre la protezione “minima” garantita dalla disposizione *de qua* <sup>(98)</sup>. D’altra parte, il precedente, ben noto e pacificamente riconosciuto dalla dottrina, è rappresentato dall’istituzione del Servizio sanitario nazionale (l. n. 833/1978), con il quale la garanzia delle cure gratuite prevista dall’art. 32 comma 1, Cost. solo in favore degli indigenti, è stata resa universale <sup>(99)</sup> collocandosi, dunque, la quota più significativa dell’onere economico a carico (della solidarietà generale) della collettività. Ciò nondimeno, ed è questo il punto, come rilevato da chi sostiene la doverosità costituzionale dei soli regimi di RMG ma non anche di quelli di reddito di base (v. *supra* § 2.1.1.), si tratterebbe di sussidi *praeter constitutionem* e, come tali, soggetti alla discrezionalità legislativa, non indefettibili, in definitiva, ben potendo il legislatore optare per un arretramento di tutele senza con ciò operare scelte costituzionalmente illegittime.

### 2.3. Una critica (ri)costruttiva alle tesi sul fondamento costituzionale del reddito minimo garantito, ripensando al “diritto al lavoro”

Alla medesima conclusione a cui si è pervenuti con riferimento al reddito di base, pare potersi pervenire anche riguardo al RMG, sebbene l’ampiezza delle argomentazioni prospettate dalla dottrina che ne afferma - di contro - il radicamento costituzionale impone lo sviluppo di considerazioni più articolate a sostegno del dissenso che qui si manifesta.

Le ragioni per le quali non si condividono tali posizioni nascono dalla considerazione - ad avviso di scrive - della discutibile premessa da cui esse muovono <sup>(100)</sup>, che, come detto, viene individuata nella mancata attuazione <sup>(101)</sup> del diritto al lavoro *ex art. 4, comma 1, Cost.*

Tale assunto induce a interrogarsi innanzitutto sul contenuto (attuale) del “diritto al lavoro” per valutare, parafrasando D’Antona, se esso, nel corso dei 75 anni di vita

<sup>(98)</sup> Il punto sarà approfondito oltre ove anche i riferimenti bibliografici.

<sup>(99)</sup> Sebbene, da lungo tempo, sia richiesto un contributo minimo - rispetto ai costi del servizio - a chi indigente non è.

<sup>(100)</sup> Rilievi critici in questo senso erano già stati mossi da M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, cit. pp. 15 - 16, secondo cui, una simile premessa (quella dell’inattuazione dell’art. 4, c. 1 Cost.) avrebbe come presupposto l’ammissione di «un’efficacia abrogatrice dei principi fondamentali, strutturanti l’ordinamento costituzionale, ad opera di elementi meramente fattuali». Inoltre, l’A. aggiunge che «la delusione per la mancata attuazione del disegno del costituente dimentica che il tenore «ambizioso» dei relativi principi implica, quasi necessariamente, il loro carattere inesausto» (p. 16). E menziona una serie di esempi (corruzione e art. 97 Cost.; art. 39 Cost.) concludendo che la loro mancata attuazione «non priva tali disposizioni della loro efficacia preclusiva di disposizioni legali contrastanti, propulsiva di una coerente attuazione da parte del legislatore e orientativa per l’interprete».

<sup>(101)</sup> Di inattuazione parlano D’ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, cit., p. 334; di «promessa... tradita» parla C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., p. 735.

della Costituzione, non sia stato «preso sul serio»<sup>(102)</sup> e la disposizione che lo sancisce persino «ridicolizzata»<sup>(103)</sup>.

Quello del diritto al lavoro è un tema sul quale la dottrina giuslavoristica al pari di quella giuscostituzionalistica ha ricominciato a dedicarsi sullo scorcio del XX secolo, in corrispondenza dell'ormai acclarata evoluzione dei modelli produttivi in transizione verso il post-fordismo e con l'avvio di quel processo (culturale e politico, prima ancora che giuridico) che ha portato all'affermazione dell'idea della *flexicurity*, ritenuta – stando alla “narrazione ufficiale” – la migliore *policy* possibile (specie nel contesto *post* crisi finanziaria del 2008) positivizzata negli atti (normativi e programmatici) dell'UE e, in Italia, prima con il d.lgs. n. 276/2003 e, in seguito, con la c.d. legge Fornero per giungere ai decreti attuativi del *Jobs Act*.

In realtà, il dibattito sul diritto al lavoro non era mancato nel passato, anzi... Si può affermare che l'attenzione della dottrina verso questo ambito del diritto del lavoro ha avuto un andamento “sinusoidale”, con alcuni picchi di intensità negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione e fino alla metà degli anni Cinquanta, periodo durante il quale esso è stato «ricco e fecondo» specie quando «intrecciato a riflessioni più ampie e generali sui valori fondanti» dell'ordinamento nazionale<sup>(104)</sup> e, rispetto a questioni più specifiche, persino «eccessivo» come avvenuto in merito alla «contrapposizione ideologica tra economia pianificata ed economia di mercato»<sup>(105)</sup>. Tramontata la fase storica dei tentativi di programmazione della politica economica, l'interesse dei giuristi si è affievolito come rilevava Mancini nel suo celebre commento all'art. 4 Cost. in cui peraltro, segnalava (almeno fino all'epoca della pubblicazione di quel contributo) la pressoché totale assenza di una riflessione sul lavoro come “dovere”, inducendolo a qualificare il dibattito su tale profilo – con espressione altrettanto nota – «marginale ed esangue»<sup>(106)</sup>.

Nell'ultimo ventennio, come si diceva, il tema è tornato ad attirare l'attenzione dei giuristi e, muovendo da alcune ampie riflessioni in materia sviluppate durante questo arco temporale<sup>(107)</sup>, è possibile procedere a una sintetica ricostruzione degli approdi cui gli studi sono pervenuti, considerando il “lavoro” nelle diverse “dimensioni”

<sup>(102)</sup> È il titolo del primo paragrafo dell'ultimo contributo (pubblicato postumo) di M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in RGL, 1999, n. 2, suppl. n. 1, p. 15.

<sup>(103)</sup> Qualificazione attribuita da M. NAPOLI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, Prefazione a A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, cit., p. XI.

<sup>(104)</sup> Così A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, cit., p. 13.

<sup>(105)</sup> M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 15.

<sup>(106)</sup> Cfr. G. F. MANCINI, *Sub Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, 1975, pp. 199 ss. spec. *ivi*, ove l'A. osserva che era dal 1956 che all'art. 4 Cost. non si dedicavano più studi monografici salvo essere ripreso, come detto al volgere del secolo scorso. A distanza di oltre trenta anni, sulla poca attenzione rivolta dalla dottrina al tema L. CALCATERRA, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nizza e Costituzione italiana a confronto*, in WP CSDL E “Massimo D'Antona”.INT, 2018, n. 58, secondo cui la ripresa del dibattito è in larga misura attribuibile all'impulso del diritto comunitario, specie dopo il trattato di Amsterdam (qui p. 3).

<sup>(107)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, cit., *passim*; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004; tra i giuscostituzionalisti, cfr. A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Giuffrè, 2005.

(reciprocamente inscindibili) in cui «si staglia [nella Costituzione]: come principio e come diritto, come dovere e come libertà»<sup>(108)</sup>.

Si è già detto al riguardo (v. *supra* § 2.1.) che la sua collocazione “topografica” nell’ambito della Costituzione ne fa un principio fondante dello Stato democratico<sup>(109)</sup> (comb. disp. art. 4, c. 1 e 1 Cost.), un «valore sociale... oltre che personale» quando letto in relazione al principio personalistico (art. 2 Cost.), emergendo in tal modo la sua ambivalente natura di diritto (anche «in chiave di garanzia costituzionale della “persona sociale”», di «sviluppo della personalità attraverso il lavoro»<sup>(110)</sup>) e di dovere di solidarietà e di partecipazione allo sviluppo della società<sup>(111)</sup> e, ancora, esplicazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale nel garantire la pari opportunità nell’accesso alle occasioni di lavoro offerte dal mercato<sup>(112)</sup> e, al contempo, in una lettura attualizzata, nel perseguire – attraverso «l’eguagliamento dei punti di partenza» - «l’auto – realizzazione ... [...] e l’auto-determinazione dell’individuo»<sup>(113)</sup>.

Ormai pacificamente escluso che il diritto al lavoro possa considerarsi un «diritto soggettivo perfetto grazie al quale il cittadino può avanzare una pretesa, azionabile in giudizio, di ottenere un “posto” di lavoro»<sup>(114)</sup>, e che, altrettanto pacificamente, la previsione *ex art. 4, c. 1 Cost.*, vada più correttamente interpretata come «possibilità di soddisfare il bisogno di accesso alle occasioni disponibili dal lato della domanda [*e come*] pretesa all’adozione di una politica per l’occupazione finalizzata al pieno impiego, secondo le direttive costituzionali»<sup>(115)</sup>, il punto di svolta nell’opera di comprensione della portata della norma costituzionale si ha con la sentenza C. cost. 9 giugno 1965, n. 45 che, come evidenziato anzitutto dalla dottrina giustizionalistica<sup>(116)</sup>, ha avuto il merito di chiarire che il diritto al lavoro è altresì un diritto di libertà,

<sup>(108)</sup> Così, M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, cit., p. 167.

<sup>(109)</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell’evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, n. 1, pp. 55 ss., qui p. 60 ove l’A. evidenzia che nell’art. 1, c. 1, Cost., il principio lavoristico è posto accanto ai principi che definiscono la forma di Stato e la forma di governo. Ma nello stesso senso, C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *RGL*, 2007, I, pp. 425 ss., spec. p. 427 e già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, vol. I, p. 157.

<sup>(110)</sup> Al punto che, in dottrina, è stato affermato che il principio *ex art. 4 Cost.* si pone anche quale referente costituzionale della tutela della professionalità del lavoratore muovendo dal “valore lavoro” quale strumento di sviluppo della personalità dell’individuo, cfr. C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, p. 3. Per ulteriori possibili “letture” dell’art. 4, in connessione con l’art. 2 Cost. v. A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 17, specie con riferimento alla realizzazione della progettualità personale.

<sup>(111)</sup> In tal senso A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, pp. 15-16, che richiama la ricostruzione di Mortati.

<sup>(112)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, cit. p. 77, cui *adde* A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 19.

<sup>(113)</sup> Così A. ALAIMO, *ibidem*, p. 20 che riprende alcuni passaggi di U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, 1995, p. 205.

<sup>(114)</sup> M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l’impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, suppl. n. 2, pp. 25 ss., spec. 26 e *ivi*, nello stesso senso, M. D’ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, cit., pp. 17-19.

<sup>(115)</sup> Così D. GAROFALO, *op. ult. cit.*, pp. 72 -73 (corsivo nostro); B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, 1996, I, pp. 69 ss., spec. pp. 90-91, nonché G. F. MANCINI, *op. ult. cit.*, pp. 203 ss. e qui ove richiama la sentenza C. cost. n. 45/1965, cit. e sulla pretesa alle politiche per il pieno impiego, p. 209. A questa conclusione era pervenuto già C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 248 – 249.

<sup>(116)</sup> Cfr. per una dettagliata analisi della sentenza della Corte costituzionale citata, anche per la ricostruzione del dibattito dottrinale, A. APOSTOLI, *op. cit.*, cit., pp. 75 -77.

in un duplice senso: in negativo, come libertà di accesso al lavoro senza «irragionevoli limitazioni o barriere all'ingresso» <sup>(117)</sup> e, in positivo, come libertà di scelta di un'attività in ragione delle attitudini e delle inclinazioni individuali <sup>(118)</sup> vale a dire di scelta

---

<sup>(117)</sup> Anche con riferimento ai pubblici uffici come rileva A. APOSTOLI, *op. cit.*, p. 103 che, al riguardo, menziona le sentenze della C. cost. 6 luglio 1965, n. 61, C. cost. 28 luglio 1976 n. 207 e C. cost. 31 marzo 1994, n. 108, aggiungendo, tuttavia (pp. 149 ss.), che la Corte costituzionale, già dalla sentenza C. cost. n. 61/1965, cit., ha affermato che eventuali limitazioni introdotte dalla legge ordinaria sono legittime ove esse siano poste a tutela di altri interessi ed esigenze sociali. Il che, peraltro, giustifica, per es., il possesso di licenze o di iscrizioni ad albi ecc. per l'esercizio di determinate attività o professioni. Su questi aspetti, tuttavia, v. già G. PERA, *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, pp. 1033 ss., spec. p. 1038 ove, alla luce dell'inquadramento costituzionale del tema dell'alveo del diritto di libertà al lavoro *ex art. 4 Cost.*, si critica l'indifferenziata tendenza a introdurre regolamentazioni e limitazioni pubblicistiche all'esercizio delle professioni, senza tener conto della "delicatezza" dell'attività e, dunque, degli interessi sociali a esse sottesi. E, al riguardo porta l'esempio degli agenti di commercio per i quali, la longevità della presenza storica nella società di tale figura di lavoratore, non giustificerebbe alcun intervento limitativo, rinvenendo lo scopo reale della regolamentazione per l'esercizio di tale attività nella tutela di un interesse meramente corporativistico.

<sup>(118)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, pp. 24 ss., la quale sottolinea come il profilo della libertà di lavoro, nella dimensione negativa, «costituisce una componente ormai unanimemente riconosciuta come tipica di tutti i diritti sociali» facendo venir meno la contrapposizione tra i cosiddetti "diritti negativi" (diritti civili e politici) e quelli cosiddetti "positivi" e, in generale, «spoglia la norma sul diritto al lavoro di quei significati più marcatamente ideologici» secondo i quali «l'aspettativa [*ex art. 4, c. 1, Cost.*] andrebbe riferita sempre e soltanto all'occupazione remunerata e subordinata...potendosi invece ritenere che il lavoro cui la norma fa riferimento – proprio perché oggetto anche di una libertà comprenda tutto il lavoro, tanto subordinato, quanto autonomo», qui, p. 26 (corsivo nostro), ma già C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, 2001, p. 24 e M. D'Antona, Il diritto del lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario, cit., p. 17, restando esclusi soltanto gli imprenditori (v. A. Apostoli, *op. cit.*, pp. 67-68 e, da ultimo, O. MAZZOTTA, *Sub. art. 4 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer Cedam, 2022, p. 15). Ciò nondimeno, la corretta individuazione del significato da attribuire al termine lavoro utilizzato nell'art. 4, c. 1, Cost., non può dirsi ancora pacifica, in quanto sebbene la dottrina maggioritaria (lavoristica e costituzionalistica) converga sulla conclusione richiamata non mancano voci che propendono per un'accezione ancora più ampia: sia pure con argomentazioni in parte differenti, già nel passato remoto, M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, 1973, p. 340; più recentemente M. CAVINO, *Non ossimoro ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, cit., p. 186; M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., p. 5, che tuttavia, pur accogliendo la nozione ampia di "lavoro" prospettata da Mortati con riferimento all'impiego del termine negli artt. 1, c.1 e 4, c. 1, Cost. e argomentando (oltre che da alcuni significativi interventi in sede di Assemblea costituente) anche dall'ampia formula impiegata nel secondo comma dell'art. 4 (nel quale, come noto, la declinazione in termini di dovere del lavoro viene espressa con le parole "attività" e "funzione"), la considera differente da quella utilizzata negli artt. 35 ss. Cost. «ove "il lavoratore si contrappone al datore di lavoro" ... la cui libertà di iniziativa e di azione trova garanzia, su altro piano e con ben diverso regime, nell'art. 41 della Costituzione» (citando C. cost. 15 dicembre 1967, n. 141) Analoga differenziazione del sintagma "lavoro" negli art. 4 e 35 Cost, rileva anche M.G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *DLRI*, 2008, n. 117, pp. 23 ss., spec. p. 31. Nella diversa prospettiva dei modi di adempimento al "dovere solidaristico" del lavoro (ma non anche come diritto), include l'attività di impresa G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, 2009, pp.3 ss., spec. p.28. La questione sembra oggi stemperarsi in ragione della considerazione dell'impresa quale strumento di creazione di occasioni di lavoro. Un rilievo questo che - al netto del complesso e controverso rapporto tra la libertà di iniziativa economica *ex art. 41, c. 1, Cost.* e l'art. 4, Cost. e del relativo bilanciamento (su cui si tornerà nel prosieguo) – oramai è riconosciuto da una parte significativa della dottrina: cfr. M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, cit. p. 62; recentemente,

che «non può essere imposta dall'esterno»<sup>(119)</sup> e, dunque, come «pretesa a essere sostenuti [dall'azione pubblica] nell'impegnare e sviluppare la propria capacità professionale»<sup>(120)</sup>. Un principio che – nella sua declinazione di diritto di libertà negativa – ha ricevuto riconoscimento formale nella Costituzione come può evincersi dal divieto imposto alle Regioni dall'art. 120, c. 1 Cost. (nel testo novellato dalla riforma federalista), tra l'altro, di «limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»<sup>(121)</sup>, recependosi, in tal modo, l'indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che lo qualifica come «fondamentale diritto di libertà della persona umana»<sup>(122)</sup>.

Questi ultimi rilievi permettono di ritenere ormai acquisita la portata precettiva della previsione dell'art. 4, comma 1 Cost.<sup>(123)</sup> (sia pure nei termini che verranno meglio precisati nel prosieguo) e di qualificare il diritto ivi sancito, nella sua dimensione individuale, come diritto di libertà e, nella sua dimensione collettiva, come diritto sociale

---

M. MARAZZA, *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. Atti del XX Congresso AIDLASS, Taranto 28 – 29 – 30 ottobre 2021*, LaTribuna, 2022, pp. 191 ss., il quale rileva che la libertà di iniziativa economica, oltre che nella sua dimensione soggettiva (cioè come «libertà della persona... di investire, avviare e cessare un'attività economica»), deve essere considerata nella sua dimensione oggettiva «di attività economica... che concorre al benessere della collettività, in una prospettiva di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost) e quale strumento di realizzazione del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), richiamando, tra l'altro, (nota 46) la sentenza C. cost. 9 maggio 2013, n. 85, concernente i giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge n. 231/2012 di conversione del d.l. n. 207/2012, relativi alla vicenda dello stabilimento ILVA di Taranto e sottolineando che, in quella decisione, «pur in assenza del mancato richiamato all'art. 41 Cost, la tutela dei livelli occupazionali (art. 4 Cost) non poteva che essere garantita dalla continuità dell'attività di impresa (art. 41 Cost.) (p. 205) e che, nell'ordinanza di remissione venga, appunto, richiamato l'art. 4 e non l'art. 41 (nota n. 29, p. 201 e ivi anche per altri riferimenti bibliografici).

<sup>(119)</sup> Così M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17.

<sup>(120)</sup> Così, F. LISO, *Il diritto al lavoro*, in *DLRI*, 2009, n. 121, pp. 139 ss. spec. p. 147.

<sup>(121)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 27 nonché F. Liso, *op. ult. cit.*, p. 143.

<sup>(122)</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., p. 6 e la giurisprudenza ivi citata. D'altra parte, come è stato rilevato, se il lavoro è anche il principale strumento di sviluppo della personalità (è un diritto della persona), non può essere circoscritto a una mera libertà dall'astensione dei pubblici poteri a frapporre ostacoli all'ingresso, deve necessariamente andare oltre e, in questo senso, acquisisce natura di «diritto di libertà positiva». In tal senso cfr. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 75.

<sup>(123)</sup> Senza con ciò, tuttavia, negare l'afferenza «alla sfera delle norme di principio», così G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e pensiero, 1998, p. 47 e p. 60; un «principio precettivo» alcuni anni dopo dirà, con efficace espressione di sintesi, L. NOGLER, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i «principi» costituzionali*, in *DLRI*, 2007, n. 116, pp. 593 ss., spec. p. 612, riferendosi al vincolo che esse pongono «sul contenuto positivo delle discipline afferenti ad una determinata questione». Peraltro, in tal modo, l'A. esclude la mera rilevanza programmatica dell'art. 4, c. 1 Cost., richiamando una sentenza della Corte costituzionale di oltre 20 anni successiva a quella del 1965 (C. cost. 14 gennaio 1986, n. 2), in cui la Consulta lancia un monito al legislatore in merito alla presenza, nell'ordinamento, di un ambito residuale (aggiungiamo, niente affatto marginale) di sopravvivenza del recesso *ad nutum*, assetto considerato non conforme al principio ormai consolidatosi in virtù del quale l'art. 4 Cost. fonda la «garanzia costituzionale» del «diritto di non subire un licenziamento arbitrario» ovvero di «essere estromesso dal lavoro ingiustamente e irragionevolmente». Sul carattere precettivo dell'art. 4, Cost., v. anche M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare lo Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 2010, I, pp. 628 ss., spec. pp. 648-649, nonché C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, cit., pp. 112 ss.

condizionato a prestazione pubblica <sup>(124)</sup>. Il precipitato di queste acquisizioni risiede, dal lato passivo (di chi è obbligato a rendere effettivo il diritto al lavoro) – oltre che nell’astenersi dall’ostacolare le scelte dell’individuo, anche – nell’attuazione di politiche che favoriscano, quanto più possibile, la riduzione dei tassi di disoccupazione <sup>(125)</sup> agendo tanto dal lato della domanda di lavoro (e, qui, dunque, mediante le scelte di politica economica, industriale, commerciale idonee a favorire gli investimenti e di politica per l’occupazione, nell’ultimo ventennio concentrate sugli incentivi alle assunzioni specie per particolari categorie di persone c.d. “svantaggiate” <sup>(126)</sup>), quanto dal lato dell’offerta, attraverso politiche pubbliche finalizzate a rafforzare le capacità degli individui di accedere al lavoro maggiormente rispondente alle attitudini personali, l’occupabilità in sintesi, predisponendo servizi per l’impiego efficienti, un’offerta formativa e di servizi di orientamento adeguati ai contesti territoriali di riferimento anche nella prospettiva della promozione dell’autoimpiego, sotto forma di lavoro autonomo o di avvio di attività di impresa (misure, queste ultime che, tuttavia, sul piano sistematico, trovano collocazione anche tra le politiche per l’occupazione dal lato della domanda).

In merito alla valenza prescrittiva dell’art. 4, comma 1, Cost., è stato altresì sostenuto che il diritto al lavoro, analizzato nella sua declinazione “positiva”, quella che D’Antona ha definito «*diritto di*» (lavorare) distinguendolo dalla «*libertà da*» (interferenze esterne) <sup>(127)</sup>, attribuisce alla persona una posizione soggettiva attiva che si sostanzia nel diritto «di accedere al lavoro e [mantenere quello ottenuto] senza subire interferenze abusive o discriminatorie di poteri pubblici o privati» <sup>(128)</sup>. Il che, nell’azione del legislatore, si è tradotto – solo per fare alcuni esempi – nella disciplina del collocamento mirato (e obbligatorio in passato <sup>(129)</sup>), nel diritto alla “stabilità” del posto inteso come

---

<sup>(124)</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. riflessioni sul diritto al lavoro tra costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Informazione previdenziale*, 2006, n. 3, pp. 287 ss., spec. p. 291, cui adde A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 28. Entrambi attingono alla qualificazione data da L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, I, pp. 1 ss., spec. p. 2. V. anche M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., p. 6, che qualifica il “lavoro” come «*diritto costituzionale sociale pretensivo*». Quando al condizionamento, A. Alaimo accoglie la tripartizione dei diritti sociali prevalentemente avallata nella dottrina giuslavoristica e prospettata da A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, segnalando, tuttavia, che la questione della condizionalità (termine qui utilizzato nell’accezione di necessaria intermediazione legislativa per la relativa attuazione e, dunque, solo indirettamente riferibile al vincolo delle risorse disponibili) è criticata dalla dottrina giuscostituzionalistica, ancorché autorevolmente suffragata da L. MENGONI, *ivi*, p. 3, che rileva come l’assenza della necessaria predisposizione «dell’organizzazione amministrativa e finanziaria [nonché] delle condizioni legali e regolamentari della legittimazione alla pretesa» impedisce al destinatario “attivo” del diritto di esercitarlo in via giudiziaria.

<sup>(125)</sup> Cfr. F. LISO, *op. ult. cit.*, p. 147.

<sup>(126)</sup> Tema «ritenuto a lungo marginale dagli studiosi di diritto del lavoro», come rileva A. Garilli nella prefazione all’opera di C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022 (qui p. 2). E, in effetti, a volgere lo sguardo al passato è possibile rilevare come per rinvenire un’ampia riflessione su questa materia, occorre indietro di venti anni: M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002. Nel mezzo si segnala S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *WP CSDLLE “Massimo D’Antona”.IT*, 2016, n. 292.

<sup>(127)</sup> Cfr. M. D’ANTONA, *op. ult. cit.*, p. 17.

<sup>(128)</sup> *Ibidem* (corsivo nostro).

<sup>(129)</sup> Su cui già E. GHERA, *L’assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell’autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in *MGL*, 1966, pp. 421 ss., spec. p. 431-432 che

tutela contro i licenziamenti “arbitrari” <sup>(130)</sup> (*rectius*, ingiustificati <sup>(131)</sup>), nelle garanzie per lavoratori e lavoratrici nel trasferimento d’azienda, nelle misure antidiscriminatorie nell’accesso al lavoro (divieti e azioni positive). E ciò, a tacere dell’opera della giurisprudenza: si pensi, al licenziamento per giustificato motivo oggettivo, al principio dell’*extrema ratio* e al conseguente obbligo di *repêchage* <sup>(132)</sup>.

---

tuttavia riconduce le assunzioni obbligatorie anche ai limiti posti all’iniziativa economica dall’art. 41, c. 2, Cost.

<sup>(130)</sup> Cfr. L. NOGLER, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell’epoca del bilanciamento tra i «principi» costituzionali*, cit., pp. 612 – 613, ove l’A. fa presente che il termine “arbitrario” utilizzato nelle sentenze della Consulta ivi richiamate «sta per “ingiustificato” e non “semplicemente” per “discriminatorio” o “immotivato”» in quanto queste ultime due ipotesi, nella sua ricostruzione (che qui si condivide) «sono ancorate ad un autonomo bilanciamento dei valori costituzionali» interni all’art. 41 Cost. e, precisamente, riconducibili al limite che incontra la libertà di iniziativa economica nel divieto di recare danno alla libertà e alla dignità umana. Di diverso avviso è M. D’ANTONA, *op. ult. cit.*, pp. 17 -18, precisando, tuttavia, che la disciplina dei licenziamenti quale tutela contro gli abusi della posizione di potere del datore di lavoro (e che costituisce una delle concrete modalità attraverso cui è stata data attuazione al diritto al lavoro) non vada intesa in termini di diritto alla stabilità reale essendo questa questione rimessa alla legislazione ordinaria. Ciò che D’Antona rileva è dunque (in parziale contrasto con la posizione di Nogler) che l’arbitrarietà del licenziamento e, dunque, l’illegittimità della giustificazione ovvero la totale carenza di essa trovi il suo “ascendente” costituzionale nell’art. 4, c. 1 e, in particolare, in quello che l’A. definisce “diritto di” lavorare. In questo ordine di idee anche A. Alaimo, *op. ult. cit.*, pp. 32 – 35, alla quale pure si rinvia per la ricostruzione di questo dibattito e che perviene alla conclusione anche sulla base dell’apporto delle Carte europee dei diritti e, in particolare, degli artt. 15 e 30 della Carta di Nizza. In tema v. altresì *amplius* L. CALCATERRA, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nizza e Costituzione italiana a confronto*, cit., *passim*, anche per l’approccio metodologico seguito che è quello di individuare – come in questa parte del presente studio – quale sia il livello minimo di tutela compatibile con i vincoli costituzionali (cit. p. 12), dove è posizionata, in altri termini – in tal caso rispetto alla disciplina dei licenziamenti – la soglia della “doverosità” costituzionale. Da ultimo (in ordine cronologico) v. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019, pp. 89-92, che aderendo alla ricostruzione di Nogler, valorizza i principi affermati in C. cost. n. 45/1965, cit. sottolineando, tuttavia, che sottolinea come tutto il dibattito sviluppatosi attorno alla sentenza C. cost. 8 novembre 2018, n. 194, rischia di lasciare sullo sfondo le vere criticità del mercato del lavoro italiano, vale a dire l’incremento dei tassi di occupazione regolare, oramai constatato il fallimento (rispetto a tale obiettivo) delle riforme degli ultimi venti anni (qui p. 92).

<sup>(131)</sup> E non, come sostenuto in passato, anche autorevolmente (G.F. MANCINI, *Sub. art. 4*, cit., p. 240), diritto al regime di tutela reale contro i licenziamenti illegittimi. Peraltro, su tale questione, hanno messo la parola “fine” le due sentenze della Corte costituzionale (C. cost. 7 febbraio 2000, n. 46 e C. cost. 6 febbraio 2003, n. 41) con le quali sono stati dichiarati inammissibili i referendum abrogativi (proposti con finalità opposte) dell’art. 18 St. lav. Sul dibattito in tema cfr. L. CALCATERRA, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nizza e Costituzione italiana a confronto*, cit., spec. pp. 20 ss. Peraltro, il tema ha ricevuto nuova linfa all’indomani delle sentenze C. cost. n. 194/2018, cit. e C. cost. 16 luglio 2020, n. 150 che hanno in parte “riscritto”, rispettivamente, gli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 23/2015. In proposito, nella ricchissima letteratura v. A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell’economia e dignità della persona*, originariamente in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT, 2020, n. 412, ora in *Biblioteca ‘20 Maggio’*, 2020 n. 1, pp. 121 ss., spec. pp. 130 – 131 e A. ZOPPOLI, *La Consulta interviene sul Jobs Act ma ne evita il cuore: il nuovo bilanciamento nella disciplina del licenziamento*, in *DLM*, 2019, n. 2, pp. 219, ss., *ivi*, nota n. 1 per ampi riferimenti bibliografici e, sulla questione specifica qui considerata, pp. 228, ss.

<sup>(132)</sup> Cfr. F. LISO, *op. ult. cit.*, pp. 147 -148 e, *ivi*, nota 31 per alcune riflessioni sul principio della *extrema ratio*.

Alla luce della breve ricostruzione degli approdi della dottrina, si può affermare che, quale che sia la prospettiva da cui si esamini il diritto al lavoro, esso certamente non può prescindere dall'intervento attuativo dei poteri pubblici e del legislatore e ciò, tanto sul piano dell'indirizzo politico da seguire, orientato verso il pieno impiego, quanto su quello delle azioni da intraprendere per perseguire l'obiettivo attraverso la predisposizione di misure e strumenti funzionali allo scopo, ancorché di supporto. Sotto questo profilo, la pretesa "giuridica" all'intervento pubblico, da un lato, sconta l'assenza di meccanismi di giustiziabilità<sup>(133)</sup>, almeno quanto al diritto al lavoro visto nella sua dimensione positiva, individuale e sociale-collettiva, con qualche margine forse se non quando il "diritto" abbia trovato concreta attuazione negli interventi pubblici e, dall'altro lato, risente della «compenetrazione tra l'esercizio delle funzioni [di attuazione] spettanti ai vari livelli [nazionali], con il livello sopranazionale titolare [...] di funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo, nonché di verifica»<sup>(134)</sup>. Tale integrazione sistemica tra le due fasi – e tra i due distinti ambiti di governance – rispettivamente, della programmazione e dell'attuazione, in qualche misura circoscrive l'azione politica e legislativa interna, purtroppo – ed è doveroso rilevarlo – senza arricchire l'ordinamento nazionale attraverso l'attribuzione di una maggiore "corpo-reità" al diritto al lavoro. Infatti, i trattati europei hanno, sì, indirettamente incorporato i diritti sanciti dalla Carta di Nizza-Strasburgo (art. 6.1 TUE), ma hanno altresì collocato i diritti (sociali) fondamentali, inclusi quelli «risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», nella sfera dei "meri" principi generali (art. 6.3 TUE) da "tenere presenti" nelle *policy* per il perseguimento - in un contesto di «sviluppo sostenibile [...] basato [...] su un'economia sociale di mercato»<sup>(135)</sup> (art. 3.3 TUE) -

---

<sup>(133)</sup> Trattasi di questione dibattuta che, in questa sede, non può essere affrontata. Si rinvia per tutti agli studi di C. La MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, cit., pp. 170 ss., che tratta la questione principalmente in una prospettiva di diritto interno, scomponendola in due blocchi concernenti, rispettivamente, il primo la tutela nei confronti dell'organizzazione della politica dell'occupazione, il secondo la tutela del diritto all'occupazione. Inoltre, in una prospettiva anche di diritto dell'Unione europea, *amplius* A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., pp. 67 ss., ove l'A. valuta come concreta la possibilità di esperire rimedi a fronte delle diverse dimensioni del diritto al lavoro, per effetto della carente o cattiva implementazione, sul piano nazionale, delle linee guida e degli indirizzi adottati in sede europea (p. 69), distinguendo tuttavia, l'ipotesi di una totale mancata attuazione (ipotesi rispetto alla quale l'esperibilità di rimedi risulterebbe «forzata» in ragione della natura *soft* che gli orientamenti per l'occupazione hanno), dall'ipotesi di «difettosa implementazione» da cui conseguirebbe una violazione del diritto al lavoro come sancito dalla Carta di Nizza (p. 70). In tema, sia pure con riferimento esclusivo al diritto nazionale, sia consentito il rinvio a S. CAFFIO, *Sub art. 20 [D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150]*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., pp. 2465 ss., spec. pp. 2460 – 2470.

<sup>(134)</sup> Così A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 66 che, a sua volta, riprende da D. STRAZZARI, *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento*, in M. BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, 2006, pp. 307 ss., spec. pp. 326 -327 (corsivo nostro).

<sup>(135)</sup> Cfr. su questo aspetto, A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, originariamente in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2010, n. 82, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2010, n. 2, pp. 86 ss., spec. pp. 95-96, ove, pur rimarcando la rilevanza dell'impiego dell'aggettivo "sociale" nell'economia di mercato che l'Ue intende realizzare, subito smorzano gli entusiasmi in ragione dell'assenza di tale connotazione nelle disposizioni del TFUE che regolano la politica economia e , in particolare degli artt. 119 e 120 in cui viene impiegata la differente qualificazione di «economia di mercato aperta e in libera concorrenza», osservando, persuasivamente che un



dell'obiettivo di promozione di un livello di occupazione elevata e duratura (art. 151.1 TFUE) e, comunque, da conseguire attraverso misure che tengono conto «della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151§2 TFUE). Come dire: è un principio fondamentale al pari di (molti) altri.

Venendo al contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (nel prosieguo CDFUE), in essa “il diritto al lavoro” è (significativamente) inserito all'interno del Capo II, dedicato alle libertà, garantendo a «ogni individuo» (e, dunque, universalmente) il diritto di libertà, “in negativo”, a non essere ostacolato nello svolgimento dell'attività (anche professionale) che la persona, “in positivo”, predilige (art. 15.1) <sup>(136)</sup>, anche – ma per i soli cittadini dell'Ue – rispetto al luogo in cui ricercare e prestare lavoro (art. 15.2). A queste previsioni si aggiungono quelle del Capo IV (rubricato “solidarietà”): l'art. 29 che sancisce un diritto a servizi di collocamento gratuiti e, dunque, implicitamente il dovere degli Stati membri di predisporre strumenti e misure idonee a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'art. 30 che attribuisce il diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato.

Non persuade la posizione di chi intravede nella CDFUE – riguardo alla materia che qui rileva – un «arricchimento» <sup>(137)</sup>, né in termini di valore giuridico del diritto al lavoro stabilito dalla Carta fondamentale nazionale, né sul diverso piano dell'apporto ermeneutico, in quanto le ricadute ricavabili dai principi europei non pare presentino differenze sostanziali rispetto agli approdi già raggiunti dall'elaborazione dottrinale (v. *supra*) e dagli sviluppi della legislazione interna. Sembrerebbe piuttosto trattarsi di una “consacrazione” definitiva di quelle libertà di circolazione di lavoratori e lavoratrici e delle prestazioni di servizi, in vista delle quali l'Ue è nata <sup>(138)</sup>.

Con questo, peraltro, non si intende sminuire la portata della (sia pure indiretta) incorporazione della Carta di Nizza nei trattati <sup>(139)</sup>, anzi... È una evoluzione che ha già prodotto qualche risultato <sup>(140)</sup> e che può certamente avere significative implicazioni nell'orientare l'interpretazione delle norme europee e specie di quelle

ruolo fondamentale nel bilanciamento tra valori economici e valori sociali. Il che, peraltro - aggiungiamo, non di rado - conduce a esiti divergenti. Su questi profili, per un caso riguardante la determinazione delle soglie dimensionali dell'impresa ai fini della legittimazione da parte di associazioni sindacali di costituire organismi di rappresentanza nel luogo di lavoro, cfr. B. CARUSO, V. PAPA, *I percorsi «accidentati» della carta dei diritti fondamentali dell'Ue... Eppure la talpa scava*, in RGL, 2014, II, pp. 185 ss.

<sup>(136)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 55, secondo cui da ciò si ricaverrebbe la definitiva conferma che la libertà di scelta del “lavoro” troverebbe il suo fondamento costituzionale nel comma 1 (e non nel comma 2) dell'art. 4, dovendosi interpretare il diritto interno (incluso quello stabilito dalle Costituzioni nazionali) integrando i principi sanciti dalla Carta di Nizza (p. 54).

<sup>(137)</sup> Così A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 54.

<sup>(138)</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. riflessioni sul diritto al lavoro tra costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit., p. 295.

<sup>(139)</sup> Dopo qualche scetticismo iniziale, è pressoché unanime tra i giuristi l'idea che il richiamo alla CDFUE *ex art.* 6.1 le conferisca piena efficacia giuridica. Sulla questione cfr. M.M. MUTARELLI, *Il ruolo potenziale dei diritti sociali fondamentali nel Trattato costituzionale dell'Unione Europea*, originariamente in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.INT, 2007, n. 54, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2007, n. 1, pp. 383 ss., spec. pp. 393 – 394 e ivi altri riferimenti, nonché A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona*, cit., pp. 86-87.

<sup>(140)</sup> Si v. per es. la sentenza della CGUE 8 aprile 2014, nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12 *Digital Rights Ireland e Seitlinger* con la quale è stata considerata illegittima la direttiva 2006/24/CE, tra l'altro, per il contrasto con gli artt. 7 e 8 CDFUE.

concernenti i diritti fondamentali <sup>(141)</sup> ma, sotto questo profilo, con un impatto minore riguardo agli ordinamenti nazionali stanti i limiti posti dagli artt. 51 e 52 CDFUE la cui portata è anche più ampia di quanto possa apparire, di primo acchito, dalla lettura del dato testuale degli stessi, come dimostra l'allineamento (restrittivo) degli orientamenti ormai consolidati della Corte costituzionale e della Corte di giustizia <sup>(142)</sup>. Ciò nondimeno è anche da rilevare la presenza sempre più frequente di richiami a previsioni della Carta che si riscontrano tanto nelle ordinanze di rimessione quanto nelle decisioni della Consulta che, peraltro, di recente ha persino sollevato questione pregiudiziale invocando l'art. 34 CDFUE <sup>(143)</sup>.

<sup>(141)</sup> Cfr. L.S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Qcost.*, 2002, pp. 565 ss. spec. p. 566.

<sup>(142)</sup> Come noto, per effetto dell'art 51 CDFUE le disposizioni della Carta si applicano anche agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». In tema, cfr. G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra carta di Nizza, CEDU e Carta sociale europea*, in *Rivistaaic.it*, 2020, n. 3, pp. 146 ss., spec. pp. 149 – 150. A riprova è sufficiente soffermarsi su un passaggio della nota sentenza C. cost. 8 novembre 2018, n. 194. nella quale la Consulta chiarisce la portata di quella clausola, affermando che non è sufficiente ai fini dell'applicabilità della CDFUE e, nel caso di specie, dell'art. 30 - che peraltro non avrebbe prodotto alcun risultato anche ove applicabile in quanto, come detto (*supra* nota 131) la tutela reale per i licenziamenti illegittimi non è (ritenuta) costituzionalmente necessaria - che la norma nazionale oggetto di sindacato di legittimità ricada in un ambito di competenza dell'Ue (la politica sociale ai sensi dell'art. 153 TFUE), occorrendo che quella competenza sia stata effettivamente esercitata, cosa mai avvenuta, come noto, in materia di licenziamenti individuali. Peraltro, tale indirizzo è confermato da numerose sentenze della Corte di giustizia richiamate al punto n. 8 della sentenza C. cost. ove, oltretutto, si precisa ulteriormente che al fine di considerare esercitata la competenza da parte delle istituzioni Ue sono necessarie prescrizioni minime adottate con strumenti di *hard law*, escludendosi esplicitamente le raccomandazioni dal novero degli atti delle istituzioni europee legittimanti l'invocazione della CDFUE, data la carenza di efficacia vincolante degli strumenti di *soft law*. Peraltro, nelle decisioni della CGUE, il campo viene ulteriormente ristretto chiarendo che la norma nazionale deve costituire applicazione/attuazione di prescrizioni minime delle direttive europee e che l'invocabilità della Carta resta esclusa ove, invece, la disposizione del diritto interno disciplini aspetti che pur, ricadendo nella materia oggetto di regolazione ad opera della direttiva, non siano da questa considerati. Si v. in proposito (anche per la copiosa giurisprudenza ivi citata), CGUE 19 novembre 2019, cause riunite C-609/2017 *Terveys- ja sosiaalialan neuvottehjärjestö (TSN) ry* contro *Hyyinvointialan liitto ry* e C-610/2017 *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry* contro *Satamaoperaattorit ry*, in cui la Corte di giustizia (Grande Sezione) nega l'applicabilità della CDFUE a due controversie nelle quali la norma nazionale (e il contratto collettivo a cui la stessa rinvia) disciplinano il sistema di “riporto” delle ferie nel caso in cui durante il relativo godimento, insorga malattia. Da ultimo occorre tener presente che altri limiti all'applicabilità della Carta alle normative nazionale scaturiscono (dalla non sempre chiara) distinzione tra le previsioni che sanciscono “diritti”, (dotate di efficacia diretta e quelle che invece contengono “principi” per le quali l'applicazione diretta è in genere preclusa stante la disposizione *ex art.* 52.5 CDFUE, su cui, per un caso specifico in cui viene affrontata la questione cfr. B. CARUSO, V. PAPA, *I percorsi «accidentati» della carta dei diritti fondamentali dell'Ue... Eppure la talpa scava*, cit. pp. 196 ss.

<sup>(143)</sup> V. di recente, la sentenza C. cost. 11 marzo 2022, n. 67 che nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69/1988, convertito in l. n. 153/1988 sollevate dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 11 e 117, c. 1 Cost. – quest'ultimo in relazione agli artt. 2, § 1, lett. a), b), e c), e 11, § 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, e agli artt. 3, § 1, lett. b), e c), e 12, § 1, lett. e), della direttiva (UE) 2011/98, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro – evidenzia come nessuna delle due ordinanze di rimessione evocano

Al di là di queste limitazioni di efficacia, indubbiamente, la previsione *ex art.* 6.1 TUE conferma il *trend* di crescente attenzione delle istituzioni europee verso i diritti e le politiche sociali e dell'occupazione inaugurato con il trattato di Amsterdam<sup>(144)</sup> e ora evolutosi nei principi del c.d. *Social Pillar*, già produttivo di tre direttive che possono considerarsi attuazione del principio n. 5 ivi contemplato: si tratta, come noto delle due direttive del 2019 rispettivamente sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (Dir. (UE) 2019/1152) e in materia di *work-life balance* (Dir. (UE) 2019/1158) e di quella più recente relativa a salari minimi adeguati (UE) 2022/2041. E senza tralasciare il ruolo che i principi contemplati dalle Carte possono giocare fungendo da impulso per gli Stati membri ad elevare i livelli di protezione interni ed esterni al contratto di lavoro nonché verso una progressiva maggiore effettività dei diritti sociali (ma sul punto v. su cui v. *infra* § 2.4.).

Qui, piuttosto, si intende sottolineare che la CDFUE non pare arricchire il “catalogo” dei significati e delle implicazioni ricavabili dall'art. 4 Cost., salvo a non volere accogliere l'idea (già prospettata con riferimento alla SEO di inizio secolo e ora strettamente connessa al *Piano d'azione* sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>(145)</sup>) per la quale l'adozione e l'attuazione di una politica europea per l'occupazione riprodurrebbe il “diritto al lavoro” nell'ambito della (sola) “costituzione materiale” dell'Ue<sup>(146)</sup>.

---

Part. 34 CDFUE. Ancora più significativa la sentenza C. cost. 4 marzo 2022, n. 54, decisa previa ordinanza di remissione alla Corte di Giustizia (n. 182 del 2020) della seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo» (il passo è tratto (punto n. 13 del “fatto”). Su queste due decisioni della Consulta, nonché su C. cost. n. 19/2022, cit., cfr. i rilievi critici di S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, pp. 229 ss.

<sup>(144)</sup> Di tale maggiore sensibilità verso le problematiche sociali potrebbe cogliersi un'importante manifestazione nel *Next Generation EU*, il programma varato con il Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che contempla due strumenti di sostegno: il primo di breve periodo (REACT-EU) attraverso il quale si è fornito agli Stati membri un sostegno per il riavvio dell'economia nella fase più acuta dell'emergenza pandemica e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza che invece contempla un quadro di interventi (finanziari) da parte dell'UE per coniugare la ripresa con la transizione verso un modello economico caratterizzato da maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Su questi aspetti si ritornerà *infra*, § 2.4.2. Certo, è ovvio che gli obiettivi di coesione sociale perseguiti sono spinti anche da ragioni di carattere economico e di riconquista di competitività da parte dell'economia dei paesi europei. Del resto, questo è il modello delineato all'interno dei trattati.

<sup>(145)</sup> V. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2021) 102 *final*.

<sup>(146)</sup> Ipotesi avanzata da D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 103.

Il quadro così ricostruito permette di affermare che la precettività dell'art. 4 Cost. (tralasciando la questione della giustiziabilità) – lo si ribadisce – non vada al di là della funzione di promozione e di indirizzo dell'azione dei pubblici poteri (e della relativa inibizione rispetto alla declinazione negativa del diritto di libertà) che, per le istituzioni, si traduce, in buona sostanza, in un'obbligazione di “mezzi” e non “di risultato” (per ricorrere a un'espressione ben nota alla cultura giuslavoristica), considerato altresì che il “pieno impiego” non può che essere – realisticamente – un “programma”<sup>(147)</sup> e “il lavoro” un «diritto potenziale»<sup>(148)</sup>.

È all'interno di questa cornice giuridica che occorre muoversi per provare a fornire una risposta al quesito dal quale siamo partiti e che può essere riformulato nel modo seguente: è possibile sostenere che le previsioni costituzionali sul diritto al lavoro siano rimaste inattuato? Per rispondere all'interrogativo (allo scopo di validare o negare le tesi che sull'assunto della mancata attuazione dell'art. 4 Cost. radicano costituzionalmente il diritto al RMG) occorre dimostrare – alla luce di quanto sin qui rilevato – che i poteri pubblici e il legislatore non hanno mai o, quanto meno, hanno cessato, di perseguire l'obiettivo di una migliore situazione occupazionale (quantitativamente e qualitativamente), obiettivo che, oltretutto, come detto, è ora sancito anche nell'ordinamento sovranazionale<sup>(149)</sup>.

La risposta al quesito va ricercata anzitutto volgendo lo sguardo al passato (prima di indirizzarlo al presente)<sup>(150)</sup> per valutare se, ed eventualmente in quale misura, lo Stato si sia (dis)interessato del “diritto al lavoro” rendendolo ineffettivo.

<sup>(147)</sup> Con tale espressione non si intende alludere alla distinzione tra “norme precettive” e “norme programmatiche” che, come da altri rilevato (cfr. C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, cit. p. 6) era stata proposta «al malcelato scopo di circoscrivere l'efficacia giuridica della nuova Costituzione». Cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013, n. 1, pp. 1 ss., spec. pp. 8 ss., che, attraverso una rilettura della prima sentenza C. cost. 14 giugno 1956, n. 1, in cui la questione fu affrontata direttamente, mira a chiarire cosa deve intendersi per “attuazione della Costituzione” (distinguendo questa dalla “applicazione” che della prima rappresenta una delle possibili modalità di realizzazione), chiarendo che le c.d. norme programmatiche, altro non sono che disposizioni il cui contenuto “precettivo” necessita di qualcosa in più della semplice applicazione, richiede, appunto, l'intervento del legislatore. Il che accade «quando una costituzione introduce istituti nuovi» ma anche «allorché una costituzione traccia percorsi di sviluppo sociale, indica obiettivi, disegna scenari futuri» - aggiungiamo - come è nel caso del “diritto al lavoro”. In tale accezione si intende il termine “programma” utilizzato nel corpo del testo.

<sup>(148)</sup> È l'espressione utilizzata da M. RUINI (*Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, ried. in *Atti Ass. cost.*, I, cit., LXXX) e da G. GHIDINI (in AC, sed. pom. del 7.5.1947, II, *ivi*, 1494). Le citazioni sono riprese da M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., p. 7, il quale aggiunge – riprendendo le dichiarazioni di G. Ghidini nella seduta della AC dell'8 maggio 1947 – con quella espressione si è inteso «non promettere oltre ciò che si possa attuare in un avvenire non troppo lontano», fermo restando, tuttavia, che con ciò non viene meno l'impegno dello Stato a che l'obiettivo venga perseguito. Il passaggio è ripreso anche da M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare lo Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 650, che osserva: «è in quel diritto che si radicano le politiche propulsive dell'occupazione ed è su quel diritto che si può far leva per opporsi a politiche di segno opposto» aggiungendo che se quel diritto non fosse stato positivizzato nella Costituzione «lo smantellamento dello Stato sociale sarebbe giunto a compimento». Sul ruolo della politica v. tuttavia *infra* § 2.3.4.

<sup>(149)</sup> Il riferimento è naturalmente all'art. 3.3 TUE.

<sup>(150)</sup> Non certo con l'intento di ricordare con un po' di nostalgia “fasti” (o presunti tali) del passato, perché, come persuasivamente afferma G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit., Sez. IV, «paradisi dei diritti... in realtà non sono mai esistiti».

È impossibile in questa sede ripercorrere la storia del diritto del lavoro post-costituzionale che, oltretutto, è nota. Tuttavia, in una valutazione del tipo di quella qui prospettata, non ci si può esimere dalla considerazione di fatti concreti che, nel caso di una trattazione giuridica, sono le leggi e le norme e, per quanto qui rileva, quelle che in qualche modo possono essere utili a dimostrare, o al contrario, a negare l'assunto di partenza: la (in)attuazione del precetto positivizzato del "diritto al lavoro". E allora per compiere tale operazione si procederà con l'individuazione – sull'asse temporale intercorrente dalla promulgazione della Costituzione repubblicana fino all'epoca attuale – di alcuni interventi legislativi, collocati in fasi storiche diverse, dal cui esame (sia pure sommario) – a parere di chi scrive – possono trarsi utili indicazioni ai fini dell'indagine, scusandosi sin da ora per l'inevitabile semplificazione.

A ben vedere, le evoluzioni del periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana dimostrano – a nostro avviso – che gli addebiti mossi verso l'assenza o le deficienze dell'intervento pubblico in materia di occupazione siano (non certo infondati, ma) quanto meno frutto di una visione parziale e, se si vuole, ideologica: ciò che si intende sottolineare è che criticabili che siano (e indubbiamente lo sono anche sotto molteplici profili <sup>(151)</sup>) le politiche pubbliche per l'occupazione e le politiche economiche a esse connesse (e presupposte) che possono essere ricondotte nella sfera di attuazione dell'art. 4 Cost., *bon gré mal gré*, ci sono state e ci sono tuttora. Anzi... si può sostenere che fino alla fine del XX secolo, il legislatore se ne sia interessato molto di più di quanto abbia fatto (almeno nella prospettiva qui prescelta) la dottrina (giuslavoristica e giuscostituzionalistica) che, solo allora, di fronte all'appalesarsi del carattere strutturale della disoccupazione sembra aver raccolto "l'invito" – di poco precedente – di due illuminati come Gino Giugni <sup>(152)</sup> e Massimo D'Antona <sup>(153)</sup>.

Lo scopo del breve *excursus* a cui si procederà non consiste nella difesa (o nella critica) di quanto è stato fatto in 75 anni di storia costituzionale, ma nel dimostrare come, sia pure con i preoccupanti esiti attuali, l'odierno contesto è la risultante delle scelte del passato, incluse quelle molto risalenti nel tempo, di quelle scelte – si intende – che quel diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost., hanno provato a rendere effettivo. La concisa retrospettiva che segue tenterà di portare l'attenzione del lettore anche sul contesto storico in cui quelle scelte sono maturate, per evidenziare che gli interessi in gioco quando si armeggia con le leve della politica economica e di quella occupazionale (che si traducono in norme) sono molteplici e non sempre tutti visibili ma non per questo meno rilevanti e, soprattutto, meno influenti. L'altro aspetto che si proverà a far emergere è la storicità del diritto al lavoro, un aspetto questo certamente noto ma che talvolta viene (forse non tanto inconsapevolmente) sottaciuto se non proprio

---

<sup>(151)</sup> E non sempre trattasi di critiche manifestate con il "senno di poi" come può evincersi dai contributi prodotti dalla più attenta dottrina nell'immediatezza dei fatti e del succedersi delle leggi nelle diverse fasi che qui saranno prese in considerazione.

<sup>(152)</sup> Nel 1998 G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, cit., p. 60, afferma che, dopo lo studio di Mancini del 1975 (il riferimento è al Commento all'art. 4 Cost.) «Se si sfoglia una bibliografia degli ultimi anni ci si accorge che del diritto al lavoro si parla poco o niente e si resta allo stadio della pura e semplice enunciazione», esortando i giuristi (quelli del lavoro in particolare) a "onorarlo" e "rispettarlo".

<sup>(153)</sup> Di un solo anno successivo è il più volte citato ultimo contributo di M. D'Antona da cui la celebre locuzione «il diritto al lavoro "preso sul serio"» che costituisce il *fil rouge* di quell'elaborato.

pretermesso e che, invece, diventa fondamentale ove si voglia valutare la “condotta” (inerte o attiva) del legislatore. Una storicità, è bene precisarlo, che non significa relativismo dei “valori”, specie di quelli sottesi e positivizzati nelle norme costituzionali.

### 2.3.1. Uno sguardo al passato remoto

Nell'addentrarci ora nella valutazione di quanto il diritto al lavoro “sia stato preso sul serio” si assumerà come punto di partenza l'inizio dei “Trenta gloriosi” (come ormai vengono comunemente soprannominati i tre decenni che intercorrono dal 1945 fino al 1975 <sup>(154)</sup>).

Durante quegli anni, partendo dalla situazione di elevata disoccupazione e di diffusa povertà che caratterizzò l'immediato dopoguerra, si è passati – nel volgere di un breve arco temporale – a una progressiva crescita del benessere (il *boom* economico, “il miracolo italiano” del periodo 1958 – 1963) resa possibile dallo sviluppo industriale che determinò una drastica riduzione del tasso di disoccupazione a livelli che non sarebbero mai più stati raggiunti <sup>(155)</sup>. Una situazione che, in definitiva, si potrebbe definire, secondo le teorie keynesiane, (se non di, almeno) prossima al pieno impiego. Un contributo fondamentale a questi processi (inclusa la transizione della forza lavoro dal settore primario verso quello industriale <sup>(156)</sup>) è pervenuto dai finanziamenti pubblici e, in particolare, da risorse “esterne” (l'*European Recovery Programm*, meglio noto come piano Marshall, firmato nel 1947 <sup>(157)</sup>) e da investimenti statali (ENI e IRI, *in primis* e a cui è doveroso aggiungere il fallito tentativo di colmare il divario Nord-Sud, con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno <sup>(158)</sup>). Sono anche gli anni dell'incremento delle tutele in favore di lavoratori e lavoratrici, nella duplice dimensione individuale e collettiva, che culmineranno con l'avvento dello Statuto dei lavoratori.

Qui, in questa fase è possibile effettuare il primo “fermo immagine”: gli interventi della finanza pubblica e della politica per il governo dell'industria hanno portato a un discreto e più o meno diffuso benessere (un incremento enorme – ancorché non

---

<sup>(154)</sup> Sebbene per l'Italia sarebbe più corretto parlare dei “favolosi venti” visto che gli effetti della definitiva transizione verso un'economia industriale iniziano a percepirsi - in termini di occupazione e di benessere - dalla seconda metà degli anni '50.

<sup>(155)</sup> Nel 1963 il tasso di disoccupazione era del 4%.

<sup>(156)</sup> Giusto per fornire un'idea dell'entità del fenomeno nel settore agricolo si è passati da poco meno di 5,7 milioni di occupati del 1951 a 3,95 milioni del 1965 e, nello stesso arco temporale, il numero di occupati nel settore dell'industria è aumentato da circa 5,3 milioni a 7,1 milioni, nel settore terziario da 3,43 milioni a 4,94 milioni di addetti, nelle pubbliche amministrazioni da 1,14 milioni a 1,61 milioni. La più grande transizione occupazionale della storia italiana. Il tutto, peraltro, in un contesto di crescita demografica che ha fatto registrare un incremento della popolazione residente da 47,16 milioni del 1951 a 52,112 milioni del 1965. I dati (ad eccezione dell'ultimo che è ripreso dalle serie storiche ISTAT) sono stati acquisiti dal *Sommario di statistiche storiche dell'Italia 1861 – 1965*, edito dall'ISTAT nel 1968.

<sup>(157)</sup> Su cui v. con riferimento agli aspetti di politica economica e al ruolo che il piano Marshall ha svolto come propulsore del “miracolo” economico italiano, F. FAURI, *Il piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, 2010. Si tralasciamo in questa sede – perché non rilevanti - le motivazioni politiche sottese al programma su cui, tuttavia, ove si v., si rinvia a B. STEIL, A. BECCHI, *Il Piano Marshall. Alle origini della guerra fredda*, Donzelli, 2018.

<sup>(158)</sup> Istituita con la l. n. 646/1950 e soppressa con d.P.R. 6 agosto 1984.

sempre egualitario – se si considera il punto di partenza negli anni dell'immediato dopoguerra) con una crescita del livello di occupazione unitamente all'acquisizione di una "coscienza sociale dei diritti" tale da riuscire a far affermare (elettoralmente) una classe politica che porta le tutele e le garanzie nei rapporti di lavoro al "punto di massimo" (mutuando un'espressione dell'analisi matematica).

Quando la l. n. 300/1970 entra in vigore, tuttavia, l'Italia si ritrova all'alba di una crisi che porterà profonde trasformazioni. Sintomatica dell'avvio di questa nuova fase, oltre che la risalita del tasso di disoccupazione<sup>(159)</sup>, è l'introduzione dell'intervento straordinario della CIG con la l. n. 1115/1968<sup>(160)</sup>, originariamente concepito come uno strumento di sostegno temporaneo e accompagnato, in caso di licenziamento, da una indennità speciale di disoccupazione per gli operai dell'industria (il precursore di quella che nella l. n. 223/1991 diverrà l'indennità di mobilità) ben più generosa del trattamento di disoccupazione ordinario disciplinato all'epoca dal r.d.l. n. 1827/1936 (artt. 73 – 77)<sup>(161)</sup>.

---

<sup>(159)</sup> Fino alla metà degli anni Settanta la disoccupazione pur in crescita, si manterrà comunque al di sotto della soglia del 6% (Fonte ISTAT, serie storiche consultabili sul portale istituzionale dell'Istituto).

<sup>(160)</sup> L'introduzione della CIGS era stata preceduta da due leggi (l. n. 433/1964 e l. n. 833/1965), che ne avevano anticipato in parte le finalità, sia pure limitatamente al settore dell'industria cotoniera, su cui cfr. F. CARINCI, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una riflessione*, in PD 1973, pp. 597 ss., pp. spec. 605 – 606 nonché N. LAFRANCONI, *La cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in *Previdenza sociale*, 1966, pp. 5 ss., il quale rileva che si usa la Cassa integrazione come strumento di politica economico-finanziaria... per ammortizzare le tensioni sociali esasperate dal sovrannumero generalizzato e conseguente necessità di ridimensionamento del personale», come dire, la "genesì" dell'espressione ammortizzatori sociali. Cfr. altresì, M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978, pp. 15 ss., il quale aggiunge che ulteriore finalità di siffatto utilizzo dell'istituto era da individuare da un lato nel «camuffare o ritardare i licenziamenti, più che evitarli» e dell'altro nel sostegno al livello generale della domanda, perseguito con l'immissione nel sistema di denaro pubblico (p. 16).

<sup>(161)</sup> Si tralascia qui l'appassionato dibattito che si sviluppò a partire dagli anni Sessanta sull'inquadramento sistematico della CIG che, nel periodo *ante* introduzione della CIGS, si articolò partendo dall'analisi dei riflessi delle sospensioni con intervento della cassa integrazione (all'epoca solo ordinaria) sulle obbligazioni nascenti dal contratto di lavoro. Da qui le note ricostruzioni di L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in BOLDT G., DURAND P., HORION P., KAISER A., MENGONI L., MOLENAR A. N., (a cura di), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione – Il Diritto del lavoro nella Comunità*, Giuffrè, 1961, pp. 389 ss., spec. pp. 406 – 408 e 413 in cui il verificarsi dell'evento che determinava la sospensione/riduzione dell'attività lavorativa, anche quando non integrante l'impossibilità sopravvenuta (e costituendo, dunque, un'ipotesi di *mera difficultas*) liberava il datore di lavoro dall'obbligazione retributiva; di E. GHERA, *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in RGL, 1965, I, 157 ss. spec. pp. 166 – 171 e 265 – 274, che muovendo da un celebre studio monografico di Giugni (G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, 1963), in critica alla ricostruzione di Mengoni, qualifica la sospensione del rapporto (e dell'obbligazione retributiva con effetti liberatori) in termini di accordo modificativo tacito, che secondo le regole comuni (al di fuori dell'ipotesi di impossibilità oggettiva sopravvenuta), integrerebbe gli estremi della *mora accipiendi*; quella quasi contemporanea di G. GHEZZI, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1966, spec. pp. 234 -235, in virtù della quale, al verificarsi di una delle cause integrabili, sorgerebbe un potere unilaterale del datore di lavoro di sospendere o ridurre l'orario di lavoro e le retribuzioni, riconosciutogli dalla legislazione della CIG che costituisce «una deroga dettata da motivi di equità politica, che eccezionalmente e transitoriamente attribuisce alla... *mera difficultas*, gli effetti proporzionalmente liberatori della impossibilità parziale». Questa impostazione comune alle ricostruzioni richiamate, che tenta di procedere all'inquadramento sistematico della CIG sotto il

Ed è su questa fase storica che possiamo effettuare il “secondo fermo immagine”: inizia l’epoca del “diritto del lavoro dell’emergenza” che si caratterizza soprattutto per l’evoluzione della disciplina e dell’abuso delle integrazioni salariali. Per quasi un trentennio se ne farà un uso discrezionale, disinvolto, deresponsabilizzato <sup>(162)</sup> per i destinatari finali (le imprese) di fronte al quale, nonostante le pesantissime ripercussioni sulla finanza pubblica, sono falliti tutti i tentativi di riordino e di contenimento nel ricorso alla CIG. Questa evoluzione non fu né inconsapevole (*rectius*, innocente), né, con ogni probabilità, indesiderata: le pressioni sui livelli occupazionali determinate dai processi di riconversione, di ristrutturazione e di riorganizzazione della grande industria nonché dalle crisi «economiche settoriali o locali» <sup>(163)</sup> causate anche dallo *shock* petrolifero del 1973 indussero nel sistema tensioni sociali insidiose persino per la tenuta dell’assetto democratico disegnato dalla Costituzione.

Dal ricorso *sine die* alla CIGS la dottrina pervenne a qualificare le integrazioni salariali come «strumento della politica pubblica del lavoro» <sup>(164)</sup>. Sono gli anni dell’istituzione della GEPI <sup>(165)</sup> e, di lì a poco, dell’introduzione della c.d. “mobilità (extra-aziendale)

---

profilo funzionale partendo dalla relazione con la disciplina del contratto individuale di lavoro e che giunge – al di là delle differenze nel percorso argomentativo a individuare nelle integrazioni salariali uno strumento con prevalente finalità previdenziale di sostegno al reddito di lavoratori e lavoratrici, verrà abbandonata da quella parte della dottrina che, di contro, dopo l’espansione a dismisura dell’intervento straordinario – riguardo alle causali e alla durata – comincerà a tenere distinto il problema dell’analisi funzionale della CIG da quello del suo rapporto con il contratto di lavoro, che è un rapporto non solo esistente, ma che necessita(va) di essere trattato e sistematizzato, anche al fine di affrontare alcuni problemi di ordine applicativo (tale ultimo rilievo è di M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985, spec. pp. 337 – 338). Emblematica di questa linea di pensiero è la ricostruzione proposta da Pedrazzoli che colloca l’intervento straordinario nell’ambito della legislazione di ausilio all’impresa: cfr. M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi straordinari della cassa integrazione guadagni nella cornice dell’ausilio all’impresa*, in RGL, 1973, I, pp. 545 ss., spec. pp. 552 ss. ove significativamente afferma che «se proprio si vuole insistere con la storia dello *Welfare State* si parli... di Stato assistenziale dell’industria, registrando... non solo un inessenziale epifenomeno previdenziale, la sua “apparenza”». L’A. individuava nel decreto interministeriale dichiarativo dello stato di crisi la ricomposizione tra esercizio del potere di cui il datore sembrava essere dotato in ragione della disciplina dell’intervento straordinario e disciplina del rapporto di lavoro. Sicché, prosegue: «il decreto adempie... una funzione paragonabile a quella della teoria della deroga o della teoria della modificazione consensuale del contenuto del rapporto» (p. 568). A questa ricostruzione aderirà anche R. D’ISA, *Dopo la legge n. 164/1975: sistemazione teorica e ruolo della cassa integrazione guadagni*, in RGL, 1978, I, p. 695 ss., spec. pp. 708-709.

<sup>(162)</sup> Ancorché ridimensionato, il fenomeno è tutt’altro che scomparso e, sia pure con connotati differenti, oggi lo ritroviamo negli ammortizzatori sociali “in deroga”, su cui v. *amplius*, D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, *passim*.

<sup>(163)</sup> V. art. 2, l. n. 1115/1968.

<sup>(164)</sup> M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in DLRI, 1990, pp. 235 ss. spec. p. 300.

<sup>(165)</sup> V. l. n. 184/1971. L’ente perseguiva l’ambizioso fine di mantenere e, ove possibile, accrescere i livelli occupazionali assumendo partecipazioni in società in temporaneo dissesto con l’obiettivo di cederle una volta cessate le difficoltà, oppure costituendo società per la gestione o l’acquisizione di aziende industriali per poi cederle una volta risanate, ovvero concedendo loro finanziamenti. La dottrina (cfr. U. CARABELLI, *Crisi, impresa, lavoro*, ed. provv. Cacucci, 1990, p. 39 ss.) rilevò, diversi anni dopo, che l’idea sottesa alla costituzione della GEPI era certamente interessante anche perché, a differenza di quanto accadde con la legislazione della seconda metà degli anni ‘70, la legge n. 184/1971, essa funzionalizzava il risanamento delle imprese alla conservazione dei livelli occupazionali e non il contrario come invece avvenne ad esempio con la legge n. 675/1977 (p. 40-41). Una serie di interventi



garantita” (l. n. 675/1977 <sup>(166)</sup>) che rese i “licenziamenti impossibili” <sup>(167)</sup>, preceduta, alcuni mesi prima, dalla l. n. 285/1977 che introduceva una serie di misure volte a promuovere l’occupazione giovanile, persino nel settore agricolo (*sic!*) oltre che in quelli artigiano, industriale e commerciale <sup>(168)</sup> anche attraverso i programmi formativi da predisporre annualmente ad opera delle regioni con l’obiettivo di «orientare i giovani verso le attività che presenta[va]no concrete prospettive occupazionali e *rispondono* alle esigenze dei piani di sviluppo» <sup>(169)</sup>.

---

legislativi successivi trasformò il fine originario di questo ente: in particolare, la legge n. 62 del 1976 assegnò alla GEPI il compito di costituire società scatole-vuote in cui “parcheggiare” i lavoratori in esubero provenienti da altre imprese in crisi. Al riguardo cfr. U. CARABELLI, *op. ult. cit.*, p. 42 e M. D’ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in RIDL, 1987, I, pp. 226 ss., spec. pp. 244 ss.

<sup>(166)</sup> Riassumendo per grandi linee il meccanismo introdotto dalla l. n. 675/1977: le imprese per le quali fosse intervenuto lo stato di crisi aziendale ovvero che al termine dei processi di ristrutturazione o di riorganizzazione intendevano procedere al licenziamento di lavoratori in esubero, avrebbero dovuto comunicarne il numero alla commissione regionale per l’impiego, classificandoli per categorie e qualifiche. Allo stesso tempo, le imprese che avevano in corso processi di adeguamento dell’organizzazione produttiva o che godevano di finanziamenti statali o che operavano nel medesimo settore di quelle per le quali era stato dichiarato lo stato di crisi aziendale, comunicavano al medesimo organo regionale il numero di lavoratori che intendevano assumere. Fino al momento dell’avvenuta nuova assunzione, i lavoratori non potevano essere licenziati, scaricandosi in tal modo, sull’intervento straordinario della cassa integrazione i costi del loro mantenimento. Le possibilità aperte dalla legge n. 675/1977 vennero ulteriormente ampliate prima con il D.L. n. 80/1978 conv. in l.n. 215/1978 e poi con il D.L. n. 795/1978 conv. in l. n. 36/1979. In particolare, l’art. 3, del D.L. n. 80/1978 prevedeva la possibilità che nel caso in cui il lavoratore non avesse superato il periodo di prova nella nuova azienda presso la quale era stato avviato, aveva diritto ad essere reintegrato nel precedente rapporto di lavoro, con godimento dell’integrazione salariale. Con tale disposizione si cercò di porre rimedio ad una “crepa” nella procedura di mobilità aperta dalla presenza dell’art. 2096 c.c. che come noto permette la libera recedibilità durante il periodo di prova. Sicché era evidente la possibilità di eludere l’intero meccanismo. Nel secondo provvedimento, di particolare rilievo era la istituzione di una lista di mobilità separata per i lavoratori che aderivano alle offerte di lavoro provenienti dalle aziende che avevano dichiarato la disponibilità ad assumere ma che non possedevano le qualifiche professionali richieste. In secondo luogo, decisamente più significativa, era la possibilità concessa alle commissioni regionali per l’impiego di operare anche in deroga alla vigente normativa in materia di collocamento per favorire il reimpiego di lavoratori delle aziende in crisi presso altre aziende non obbligate –per le assunzioni- alla procedura di mobilità *ex art.* 25 l. n. 675/1977. Ciò poteva avvenire o sulla base di accordi tra le parti sociali ovvero di intese promosse dalle stesse commissioni regionali. Infine, con il D.L. n. 159/1979, conv. in l. n. 301/1979, venne estesa la procedura di mobilità – con sospensione dei licenziamenti collettivi - anche alle ipotesi di fallimenti, con cessazione di attività. Più precisamente, l’art. 21 l. n. 301/1979 prevedeva che qualora in caso di fallimento di aziende fossero intervenuti licenziamenti, questi erano sospesi «ai soli fini dell’intervento straordinario della Casa integrazione guadagni».

<sup>(167)</sup> Il riferimento è ovviamente a L. MARIUCCI, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in RTDPC, 1979, pp. 1360 ss., spec. p. 1405, che perviene a tale conclusione attraverso una lettura combinata dei commi 1, 3, 4 e 7 art. 25 l. 675/1977 (p. 1397).

<sup>(168)</sup> V. art. 1, n. 2) e 3), l. n. 285/1977.

<sup>(169)</sup> V. art. 2, c. 2, l. n. 285/1977 (corsivo nostro). Peraltro, gli art. 25 e ss. della legge prevedevano la predisposizione di piani per il coinvolgimento di giovani in «servizi socialmente utili». Nel corso dell’anno successivo l’art. 21, d.l. n. 351/1978 conv. in l. n. 479/1978 inserisce nella l. n. 285/1977 l’art. 26-bis con il quale si stabilì che le amministrazioni avrebbero attuato i piani per i servizi socialmente utili assumendo i giovani mediante «contratto di formazione» ai sensi dell’art. 7 della stessa legge (che era originariamente destinato ai datori di lavoro privati). Si può dire che si tratta dell’unico

Al di là degli scarsi risultati di queste misure, attribuibili solo in parte alla complessità del meccanismo <sup>(170)</sup> (ma sul punto si ritornerà a breve), alla luce delle finalità che hanno indotto ad addentrarci in questo *excursus*, emergono alcuni elementi rilevanti. Infatti, giunti in questo percorso alle soglie degli anni Ottanta, è abbastanza evidente che i poteri pubblici sono stati più che presenti e che quegli interventi sono anch'essi manifestazione concreta – lo si concede – di una non sempre esplicita (e non esclusiva) attenzione al “diritto al lavoro”. Nel valutare l'impatto delle misure introdotte in quel periodo peccheremmo, però, di strabismo se ci limitassimo a una valutazione che tenesse conto solo dell'arido tasso di disoccupazione, oltretutto, in termini reali, probabilmente più elevato di quello risultante dalle statistiche ufficiali (anche ove si volesse considerare il lavoro sommerso <sup>(171)</sup>) perché in queste non rientravano lavoratori e lavoratrici il cui rapporto era sospeso con intervento della CIG. Ma a parte quest'ultimo rilievo, per cogliere meglio la portata degli interventi legislativi dell'epoca è opportuno ricordare che la dottrina individuò nella disciplina delle integrazioni salariali e dei complessi meccanismi finalizzati alla (ri)collocazione occupazionale «solo [...] casi di fiscalizzazione del rischio dei lavoratori (impossibilità in senso tecnico) o dell'impresa (mera difficoltà o impossibilità in senso economico) in vista di interessi generali» <sup>(172)</sup>, variabili a seconda del tipo di intervento ma comunque identificabili nella salvaguardia dei livelli occupazionali in presenza di crisi congiunturali, o nel sostegno alle imprese in ipotesi di ristrutturazione o riconversione, ovvero nell'obiettivo di sostegno della domanda di beni di consumo in fasi di recessione o, ancora, nel favorire la mobilità (extra-aziendale) dei lavoratori <sup>(173)</sup> con una marcata connotazione, in tale ultima ipotesi, di strumento (pubblico) di governo del mercato del lavoro

---

risultato apprezzabile (in termini di incremento occupazionale) conseguito dalla l. n. 285/1977, considerando altresì che prima dell'integrazione operata con l'intervento del 1978 (v. *supra*), l'art. 26 prevedeva solo “l'utilizzo” (ma non l'assunzione) di giovani di età compresa tra 18 e 29 anni e per non più di 20 ore settimanali. La storia è nota: il contratto di formazione doveva avere una durata massima di 24 mesi non rinnovabili. Alla scadenza, quei giovani sono stati tutti (con espressione attuale) “stabilizzati”. Va tuttavia rilevato che il 70% delle risorse per il finanziamento di questi programmi era destinato alle regioni Meridionali per ragioni troppo evidenti per indugiare.

<sup>(170)</sup> Cfr. in proposito M. NAPOLI, *Promozione della mobilità. Cassa integrazione guadagni e formazione professionale nella l. n. 675*, in ID. *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e pensiero, 1984, p. 174 ss., che segnalava che il peggior difetto della legge n. 675/1977 consisteva «nell'aver previsto nuovi interventi pubblici senza modificare il quadro delle competenze istituzionali tra i vari livelli di governo (Stato e Regioni) e senza rinforzare le fragili strutture amministrative periferiche del ministero del lavoro», oltre naturalmente alla complessità del meccanismo, che fin da subito è parso di difficile applicazione (p. 175). In effetti, a proposito di quanto detto, l'Autore fa riferimento, tra le altre, alla circostanza che non esistevano strutture in grado di fornire alle Commissioni regionali cui era affidato il funzionamento e la gestione del meccanismo, informazioni dettagliate sulle imprese beneficiarie di agevolazioni finanziarie erogate dallo Stato (p. 178).

<sup>(171)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., pp. 409 ss. che con riferimento all'onere di partecipare ad attività di formazione e di riqualificazione professionale per i beneficiari di integrazioni salariali straordinarie (pena la “cessazione” del beneficio (è il citato art. 17, al comma 2 a utilizzare il verbo “cessare”), al di là della ineffettività del meccanismo, ne individuava la finalità anche nell'arginare l'afflusso di questi lavoratori sul mercato nero (pp. 434-435). Un problema, dunque, di cui la dottrina sicuramente (e probabilmente il legislatore) era evidentemente consapevole.

<sup>(172)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., p. 1382.

<sup>(173)</sup> *Ibidem*.

(174). Insomma, si perseguivano attraverso l'uso consapevolmente "snaturato" della CIGS obiettivi plurimi: di contenimento della marginalizzazione nel mercato di un numero elevato di lavoratori e lavoratrici (175), tentando di contenere la conflittualità sociale (attraverso la mobilità garantita che mascherava – con la veste formale della sospensione temporanea del rapporto – eccedenze definitive di personale) al fine di supportare i processi di riassetto organizzativo e produttivo delle grandi imprese. Visti gli effetti distortivi che un simile assetto generava nel mercato del lavoro, specie nei confronti della disoccupazione giovanile oltre che tra categorie di disoccupati (176), solo il perseguimento di interessi (a torto o a ragione, qui non rileva) diversi e ulteriori rispetto a quello del mero sostegno al reddito poteva giustificare l'alto costo (economico e sociale) che lo Stato fu disposto a pagare (177).

Ai fini di questo studio, l'aspetto più rilevante – a parte i pur significativi rilievi sin qui evidenziati – lo ha colto la dottrina con riferimento all'idea sottesa alla legge sulla mobilità garantita in quanto, per la prima volta, si tentava da un lato, il «superamento di una tutela occupazionale di tipo statico [...] in favore del perseguimento di obiettivi di tutela dinamica dell'offerta di lavoro» (178) e dall'altro, di realizzare un nesso di stretta interdipendenza tra politica industriale e politica del lavoro, dato che il meccanismo della mobilità si inseriva in una legge riguardante anche il coordinamento centralizzato della prima supportato da una consistente manovra finanziaria di sostegno (179).

---

(174) Conseguita attraverso la sovrapposizione funzionale della CIGS "a tempo indeterminato" al trattamento di disoccupazione. Su questo profilo cfr. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., p. 450, che individua la causa di questo "effetto di spiazzamento" nella legge sulla mobilità garantita, restando come unico elemento distintivo tra i due strumenti di sostegno al reddito, i rispettivi campi soggettivi di applicazione.

(175) Cfr. ancora L. MARIUCCI, *op. ult. cit.*, pp. 1405 e 1409, secondo il quale si trattava di lavoratori «marginali» che, una volta cessato il rapporto di lavoro, in assenza della mobilità garantita, si sarebbero ritrovati nelle medesime condizioni di tutti gli altri disoccupati.

(176) Su questi aspetti, cfr. F. CARINCI, *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *PD*, 1979, p. 75 ss., spec. 97-98. Ma v. pure R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA, *Presentazione*, in *ID.* (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene, 1979, p. XIII ss., spec. pp. XX-XXI, i quali, pur sottolineando che «una così accentuata difesa dei lavoratori occupati con riferimento non solo al posto di lavoro ma anche alle successive prospettive di occupazione è ben comprensibile per evidenti motivi di carattere sociale ed in funzione della tutela di un patrimonio di professionalità... rischia di approfondire il solco tra le "due società", quella dei lavoratori occupati e quella degli emarginati», risultando così tra i primi a sollevare il problema della contrapposizione *insiders/outsiders*.

(177) La conferma di quanto rilevato la si ricava dal fatto che a una iniziale applicazione limitata alle sole situazioni di crisi aziendale, seguì una progressiva estensione della operatività del meccanismo di mobilità, che, tuttavia, secondo la dottrina, era legata non tanto a scelte collocate all'interno di un quadro razionale di intervento, quanto piuttosto alla capacità di pressione dei gruppi di volta in volta interessati e, quindi, al potere negoziale effettivamente esercitabile in sede politica, fuori dal palcoscenico dal quale il conflitto traeva la sua origine, generandosi in tal modo un vero «mercato politico delle garanzie dell'occupazione», così M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., pp. 244 ss. e p. 261; v. altresì G. G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, p. 189.

(178) Così, U. CARABELLI, *Crisi, impresa, lavoro*, cit., pp. 60-61.

(179) Oltre all'Autore citato alla nota precedente, v. pure M. NAPOLI, *L'uso sindacale della legge sulla riconversione industriale*, in *ID.*, *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, cit., pp. 151 ss., spec. pp. 153 e 168 ss.

Queste connessioni – sebbene in una diversa prospettiva – erano state rilevate anche da Cinelli che pur considerando innegabili i riflessi previdenziali delle integrazioni salariali in termini di tutela del reddito dei lavoratori, le inquadrava nel diritto pubblico dell'economia proprio in considerazione della inscindibilità della loro regolazione (in quegli anni) dalle scelte di politica industriale <sup>(180)</sup>.

---

<sup>(180)</sup> Cfr. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, 1982, pp. 140 ss. La tesi di Cinelli matura in un contesto di studi che, alla luce della legislazione di quegli anni, privilegia proposte di sistematizzazione della materia delle integrazioni salariali in chiave esclusivamente pubblicistica, sposando e portando alle estreme conseguenze l'approccio della non interferenza tra gli ambiti regolativi, rispettivamente, della CIG e del contratto di lavoro (ma per una critica a questa impostazione e, nello specifico alla scelta "metodologica" di Cinelli, cfr. M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, cit. p. 350-351). Cinelli muove dalla considerazione che l'evoluzione storica – da lui puntualmente ripercorsa – della disciplina della CIG ha seguito le vicende della macro-economia nel senso che le modifiche alla normativa sulla cassa integrazione hanno "inseguito" le esigenze di tutela di certi interessi pubblici che via via si presentavano. Interessi pubblici che prevalgono sugli altri privati pur presenti nelle vicende in cui interviene la cassa integrazione: si tratta dell'interesse sotteso all'obiettivo della piena occupazione, ad un'equa distribuzione del reddito, ad una elevata qualità della vita, obiettivi, insomma, che le leggi di mercato, senza l'intervento finanziario dello Stato, non sono in grado di perseguire (pp. 145 – 146). Sicché – secondo l'Autore – è evidente la natura di strumento di politica economica dell'istituto, una caratterizzazione questa che si manifesta tutta, prima con l'introduzione dell'intervento straordinario e poi con la legge sulla mobilità guidata che si inserisce in un impianto normativo destinato a regolare (oltre che il funzionamento del mercato de lavoro, anche) «l'assetto generale della politica industriale» (p. 144). In questo contesto, l'interesse del lavoratore viene tutelato solo in via mediata, cioè «riceve una protezione riflessa, derivante direttamente, non dal danno subito o da [suoi] bisogni, ma da un fatto collettivo che investe l'impresa» (p. 146, corsivo nostro). Per una critica a questa cfr. S. RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, Utet, 1997, pp. 149-150, la quale riconosce a Cinelli il merito di «aver affrancato la determinazione della funzione giuridica delle integrazioni dalla qualificazione della vicenda connessa all'intervento della Cassa nel diritto dei contratti» ma, allo stesso tempo, dissente dalle sue conclusioni, riaffermando la natura di strumento riconducibile all'area della protezione (previdenziale) dei lavoratori contro la disoccupazione. Doveri di completezza impongono di dar conto di altre posizioni in merito all'inquadramento sistematico della CIG. Seguendo un criterio "tipologico" (più che cronologico), quasi coeva alla ricostruzione di Cinelli è quella di D'Antona (cfr. M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in RGL, 1983, I, p. 15 ss. ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Opere*, Giuffrè, 2000, Vol III, Tomo II, pp. 615 ss., che critica le tesi rivolte a ricostruire le funzioni e la logica dell'intervento della cassa integrazione guadagni attraverso il ricorso agli schemi e alle categorie formali del diritto dei contratti (p. 625). D'Antona individua il minimo comune denominatore della CIG (sia nella versione dell'intervento ordinario che in quella dell'intervento straordinario) nella mediazione/composizione «dei conflitti determinati sia da riduzioni temporanee e quantitative della normale attività produttiva... sia da trasformazioni qualitative», definendo la Cassa «più che un istituto... una tecnica consistente nell'assunzione parziale o totale da parte dallo Stato degli oneri salariali nascenti dai rapporti contrattuali di lavoratori esclusi... dalla produzione». Questa dottrina, pur inquadrando la CIG tra gli istituti giuridici che operano nel campo della politica economica, sostiene che essa svolge un ruolo «di tipo «aprogrammatico» e inerziale». La particolare efficacia descrittiva del ruolo della CIG quale strumento di governo dell'economia la si coglie pienamente quando l'A. afferma che l'operazione di deviazione funzionale della integrazione salariale straordinaria verso il ruolo di supporto alla mobilità extra-aziendale, viene compiuta adattando alla "crisi aziendale" un modello pensato per gestire situazioni di forte pressione generalizzata sui livelli occupazionali e sul sistema economico, quindi fenomeni che si muovono in una dimensione macro-economica (pp. 621-622). Pur tenendolo scisso dal profilo qui rilevante, D'Antona si interessa anche alla questione del rapporto tra disciplina della CIG e contratto di lavoro distinguendo tra intervento ordinario e intervento straordinario (su questi aspetti, *ivi*, pp. 628, nonché 640, 642 e 645). Di qualche anno precedente è la ricostruzione proposta da Miscione che ancora si discosta

Un'ulteriore conferma dell'attenzione posta dal legislatore alla questione occupazionale la si ricava anche dalla legislazione – adottata senza soluzione di continuità con quella più propriamente dell'emergenza – di metà anni Ottanta, caratterizzati, per certi aspetti, dall'incidenza negativa di alcuni fattori comuni (non nelle cause ma negli effetti) a quelli che stanno affliggendo il contesto socio-economico nell'attuale frangente storico: gli elevati tassi di inflazione e di disoccupazione (soprattutto giovanile).

La crisi occupazionale faceva sentire i suoi pesanti effetti specie se si considera che essa era stata affrontata fino ad allora quasi esclusivamente con il ricorso all'intervento delle integrazioni salariali che mostrò i suoi limiti di fronte al carattere strutturale dell'eccesso di offerta di lavoro: la CIG era “schiacciata” tra la spesa necessaria a farvi fronte e la incapacità di perseguire gli obiettivi connessi al governo del mercato del lavoro considerato il sostanziale naufragio della mobilità garantita <sup>(181)</sup>. In quegli anni matura un tentativo di risposta differente che si concreta nel d.l. n. 726/1984 (conv. in l. n. 863/1984) con il quale, come è noto, vengono introdotti nell'ordinamento i contratti di solidarietà difensiva ed espansiva, il contratto di formazione e lavoro, la prima disciplina legale del part-time. Di lì a qualche anno verrà riformato il collocamento, all'epoca ancora in regime di monopolio pubblico (l. n. 56/1987) ma con un approccio decisamente innovativo rispetto al passato, in quanto si disegna un assetto che coinvolge maggiormente le regioni sulle politiche attive del lavoro, al fine di tenere conto delle peculiarità territoriali (in Italia da sempre marcate) attraverso la ricerca di un «compromesso tra le esigenze regionali di intervento e quelle nazionali di coordinamento» <sup>(182)</sup>.

Sempre in quegli anni – e, in tal caso la prospettiva è molto più nitidamente quella di “fare spazio” all'interno del mercato del lavoro regolare – si registrerà un incremento dei prepensionamenti, delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni (l. n.

---

dall'approccio della “non interferenza”, cfr. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., pp. 168 ss. la cui proposta teorica costituisce una rivisitazione della “tesi derogatoria” di Ghezzi sotto il profilo del rapporto tra integrazioni salariali e diritto comune, mentre sotto il profilo funzionale, la CIG viene equiparata alla indennità di disoccupazione. Da ultimo, (non certo per rilevanza) la posizione di M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., pp. 340 ss. e pp. 425-429, che riprendendo l'approccio della interazione tra disciplina della CIG e disciplina del contratto di lavoro, critica la ricostruzione di D'Antona e formula una proposta che costituirà la base teorica – sia pure con alcune differenze argomentative - della conclusione a cui giungerà la giurisprudenza di legittimità nella sentenza Cass. sez. un. 20 giugno 1987, n. 5454, in *Banca data Juris Data* (su cui v. i rilievi critici di M. D'ANTONA, M.T. SALIMBENI, *Glossario giurisprudenziale della cassa integrazione guadagni*, in *FI*, 1988, I, pp. 2200 ss.). La citata sentenza delle sezioni unite affermerà che «la Cassa integrazione [viene] ad assumere il carattere di vero e proprio strumento di politica economica» specie con riferimento alla causale della crisi aziendale (corsivo nostro). Una conclusione supportata dalla natura discrezionale dell'atto amministrativo di ammissione all'intervento straordinario (meno evidente riguardo a quello ordinario, ma non per tale ragione del tutto assente, come dimostra la valutazione preventiva della situazione aziendale, anche ai fini del pagamento diretto da parte dell'INPS).

<sup>(181)</sup> Efficacemente in dottrina è stato affermato che, attraverso l'abuso del ricorso alla CIG, si tendeva a «stoccare i problemi, monetizzando l'intervento sul mercato del lavoro», così P. CURZIO, *I contratti di solidarietà*, in M.G. GAROFALO (a cura di) *Crisi, occupazione, legge*, Cacucci, 1985, pp. 19 ss., spec. p. 23.

<sup>(182)</sup> Per una ricostruzione del modello di *governance* delle PAL in quella fase storica cfr. R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005, pp. 59 ss., anche per altri riferimenti.

444/1985) e dell'impiego dei lavoratori sospesi in attività di pubblica utilità estendendo all'intero territorio nazionale (l. 18/1984) la disciplina dell'istituto introdotta, inizialmente in via sperimentale, per le sole regioni meridionali (v. l. n. 501/1977, l. n. 36/1979, l. n. 390/1981), anche allo scopo di arginare il fenomeno del lavoro nero. I risultati sono inferiori alle aspettative, sia per quanto attiene il consentimento nell'uso della CIG <sup>(183)</sup>, sia in termini di incremento occupazionale soprattutto di giovani.

Si giunge, così, alla riforma (o, se si preferisce, razionalizzazione) operata dalla l. n. 223/1991 che, oltre a introdurre una disciplina legale dei licenziamenti collettivi, mira a restituire alla CIGS la sua originaria funzione di strumento di gestione delle eccedenze temporanee di forza lavoro. Una riforma i cui intenti di razionalizzazione nel ricorso all'intervento straordinario saranno "sabotati" dai continui rimaneggiamenti normativi e dalla alluvionale decretazione d'urgenza adottata dai vari governi succedutisi nella prima metà degli anni Novanta a partire dal periodo immediatamente successivo alla entrata in vigore della l. n. 223. Una situazione che seppure indotta, ancora una volta, dall'emergenza economica in cui (non solo) l'Italia viene a trovarsi all'alba del 1992, indurrà un autorevole Autore a etichettare il complesso e frammentario quadro regolatorio che si stratifica nel corso di quegli anni come «galassia normativa» <sup>(184)</sup>. È una storia troppo nota per essere ripercorsa essendo, invece, più funzionale agli scopi del presente studio la considerazione di altri aspetti. La l. n. 223/1991, nel porre fine all'era della "mobilità garantita", aveva disegnato un quadro nel quale attraverso un generoso sostegno reddituale (per entità e durata) e il riconoscimento di una "dote" di misure di politica attiva (accessibile mediante l'iscrizione nelle liste speciali di mobilità) e per l'occupazione (incentivi alle assunzioni per datori e prestatori di lavoro beneficiari del trattamento di mobilità) tentava una non semplice ricomposizione degli interessi in gioco nelle eccedenze definitive di personale, la cui coesistenza potenzialmente conflittuale è testimoniata dai vincoli procedurali che caratterizzano la relativa gestione nelle disposizioni *ex artt.* 4 e 24, l. n. 223/1991: gli interessi individuali (dell'imprenditore all'efficiente dimensionamento della propria attività produttiva e del singolo lavoratore alla conservazione del posto di lavoro) devono essere temperati con l'interesse collettivo al mantenimento dei livelli occupazionali <sup>(185)</sup> che è anche un interesse generale, come pure pubblico è l'interesse alla conservazione dell'efficienza del complesso produttivo (dalla disgregazione del quale potrebbero

---

<sup>(183)</sup> Sebbene, con l'art. 8, d.l. n. 86/1988 conv. in l. n. 160/1988, vengono introdotte alcune novità in materia di disciplina della CIGS che anticiperanno alcune previsioni della l. n. 223/1991. Ci si riferisce in particolare al ripristino dell'obbligo di versare il contributo addizionale all'epoca previsto dall'art. 12, l. n. 164/1975 il cui onere era stato sostanzialmente sospeso dall'art. 21, c. 5 e 6, l. n. 675/1977 (tecnicamente posto a carico del Fondo per la mobilità istituito dall'art. 28, l. n. 675/1977) e l'introduzione del requisito soggettivo dell'anzianità lavorativa "presso l'impresa" di 90 giorni alla data della richiesta dell'intervento.

<sup>(184)</sup> F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *DLRI*, 1997, pp. 1 ss.

<sup>(185)</sup> In proposito, tuttavia, oltre alle considerazioni svolte da M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, cit., p. 241-243, e riportate alla nota 227, sulla non necessaria (ed anzi quasi certa) non coincidenza tra interesse individuale dei lavoratori e interesse collettivo nelle situazioni di eccedenza v. anche G. NATULLO, *Il licenziamento collettivo. Interessi, procedure tutele*, Franco Angeli, 2004, pp. 69 ss., il quale osserva che nelle eccedenze di personale «l'interesse collettivo nel quale si coagulano le aspettative dei singoli prestatori di lavoro [...] cioè l'interesse alla salvaguardia del posto di lavoro [...] è tale solo in astratto» (p. 72).

derivare conseguenze sociali ancora più gravi) <sup>(186)</sup>, nonché con quello concernente il controllo sui costi (economici e sociali) dell'operazione di riduzione del personale. Sta di fatto che il trattamento "privilegiato" riconosciuto ai lavoratori dipendenti delle imprese di maggiori dimensioni ripropone le differenze tra le categorie di disoccupati che erano sorte con la l. n. 1115/1968 e che si erano accentuate (nel senso di ulteriori frammentazioni) con la l. n. 675/1977, in quanto al trattamento di mobilità accedevano solo i lavoratori delle imprese ricadenti nel campo di applicazione della CIGS, all'esito dell'espletamento delle procedure *ex art. 4* ovvero *ex art. 24* (in caso di licenziamento collettivo diretto senza accedere preventivamente all'intervento straordinario della cassa integrazione, il che è accaduto di rado anche per via delle maggiorazioni in tal caso dovute dal datore di lavoro in termini di contributo di accesso all'indennità di mobilità per i lavoratori licenziati). Restavano, invece, esclusi tutti gli altri, compresi i lavoratori dipendenti da imprese che pur rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della CIGS, perdevano il posto di lavoro a seguito di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo (salvo, il correttivo del diritto all'iscrizione nelle liste di mobilità introdotto, prima, in via temporanea <sup>(187)</sup> e, a seguito di reiterate proroghe, definitivamente stabilizzato per i licenziamenti avvenuti a decorrere dal 1° gennaio 2002 <sup>(188)</sup>).

La *ratio* sottesa alla politica legislativa della differenziazione nei trattamenti di disoccupazione è stata ricondotta dalla dottrina maggioritaria alla collocazione sistematica dell'indennità di mobilità nel quadro complessivo della riforma operata con la l. n. 223/1991: essa mirava a sostituire l'uso improprio della CIGS. Sicché, una volta che il nuovo meccanismo della "mobilità" successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ha soppiantato la precedente "mobilità garantita" (quindi con conservazione del rapporto di lavoro) <sup>(189)</sup>, occorre assicurare una tutela (più o meno) analoga in termini economici e accettabile in termini di possibilità di rioccupazione, ma che è stata altresì ritenuta conforme – ed è ciò che qui rileva – «ad una lettura "integrata" dei precetti costituzionali" di cui agli artt. 4, 35 e 38, comma 2, Cost.» <sup>(190)</sup>.

---

<sup>(186)</sup> In tal senso G. NATULLO, *op. ult. cit.*, pp. 74-75. Peraltro, come è stato condivisibilmente osservato, la dimensione collettiva del licenziamento anche nella ipotesi di cui all'art. 4, co. 1, l. n. 223/1991 discende direttamente dalla presenza dell'intervento straordinario della cassa integrazione in cui sono impliciti la causa economica e il rilievo sociale delle eccedenze (in tal senso M. D'ANTONA, *I licenziamenti per riduzione di personale nella l. 223/1991*, in *D&L*, 1992, pp. 317 ss. ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Opere*, cit., pp. 869 ss., spec. pp. 874).

<sup>(187)</sup> V. art. 4, c. 1, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 223/1991 che fissava il termine del predetto beneficio al 31 dicembre 1994.

<sup>(188)</sup> V. art. 2, c. 1 bis, d.l. n. 108/2002, conv. in l. n. 172/2002.

<sup>(189)</sup> Cfr. *ex plurimis* M. MISCIONE, *L'indennità di mobilità*, Jovene, 1993, p. 26, A. VISCOMI, *Commento art. 7*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, *N. leg. civ. comm.*, 1994, pp. 953 ss., spec. pp. 954-955; E. BALLETTI, *Indennità di mobilità*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, 1992, pp. 167 ss., spec. pp. 196-197 e ID., *Trattamenti disoccupazione e principi guida dell'intervento di welfare: il quadro attuale*, in *DL*, 1997, I, 463 ss., spec. p. 489, P. CHIECO, voce *Licenziamento: III) Licenziamenti collettivi – Nuova Disciplina*, in *Enc. giur.*, 1998, pp. 1 ss., spec. p. 6.

<sup>(190)</sup> Così S. GIUBBONI, *La tutela dei lavoratori in mobilità*, in M. MISCIONE, (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione del rapporto di lavoro e tutela dei diritti*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro – Commentario*, Vol. III, Utet, 1998, pp. 523 ss., spec. p. 526.

Come   possibile rilevare, anche in questa fase il legislatore si “preoccupa” del diritto al lavoro e, seppure con marcate e opinabili sperequazioni <sup>(191)</sup> tra categorie di soggetti in cerca di nuova occupazione (inclusi gli inoccupati che in questa fase, sembrano del tutto trascurati), di certo non pu  considerarsi assente. Ma altro elemento significativo che emerge  , ancora una volta, l’inscindibilit  della garanzia del diritto sancito dall’art. 4 Cost. con le scelte di politica industriale e, dunque, su un piano pi  generale, di politica economica.

### 2.3.2. *Segue: ...e uno al passato prossimo*

La seconda met  degli anni ‘90, come noto, si caratterizza per la definitiva affermazione del processo di globalizzazione (dei mercati e della produzione), l’ingresso nell’era del post-fordismo e dell’economia della conoscenza, con i rilevanti riflessi negativi sui livelli occupazionali delle economie avanzate e di quelle degli Stati europei in particolare.

Anche in tal caso la risposta del legislatore non   mancata. Limitando l’attenzione agli aspetti che pi  da vicino toccano il diritto al lavoro, due sono gli “eventi” – se si vuole, connessi – che segnano questa fase.

Il primo concerne l’attuazione del decentramento amministrativo con l’attribuzione alle regioni e alle province autonome (nonch , a un ulteriore livello, agli enti locali) dei compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro (nel prosieguo PAL) con il d.lgs. n. 469/1997 attuativo della delega *ex l.* n. 59/1997 (come modificata dalla l. n. 127/1997). Questo primo trasferimento di funzioni aprir  la strada per la riforma federalista del 2001 e verr  portata a compimento con la legislazione ordinaria di quegli anni (d.lgs. n. 181/2000, d.lgs. n. 297/2002 e d.lgs. n. 276/2003) ma segner  anche la fine del regime di monopolio pubblico che costituisce il secondo degli eventi di cui si diceva.

L’apertura ai privati per l’esercizio dell’attivit  di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro era stata preceduta dall’abrogazione delle norme sull’obbligo di richiesta preventiva per l’avviamento al lavoro (d.l. n. 510/1996 conv. in l. n. 608/1996 <sup>(192)</sup>) e dalla l. n. 196/1997 che aveva introdotto una deroga al divieto di interposizione *ex l.* n. 1369/1960, disciplinando per la prima volta la fornitura di lavoro temporaneo. La condanna dell’Italia con la sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 1997 (C-55/96) obblig  il legislatore a intervenire tempestivamente (sebbene nell’ambito di un

---

<sup>(191)</sup> Ancora pi  accentuate dal sistematico ricorso alle deroghe alla durata dei trattamenti sia di CIGS, sia di mobilit , che hanno permesso a tanti lavoratori e lavoratrici di rimanere all’interno del “circuito” dei disoccupati “privilegiati” (se di privilegio   ammesso parlare di fronte a situazioni di disoccupazione). Sta di fatto che proprio la contrapposizione con gli inoccupati ha accentuato la spaccatura tra insiders e outsiders.

<sup>(192)</sup> Il sistema di collocamento pubblico fondato sul (fallimentare) meccanismo della chiamata numerica (l. n. 264/1949), nonostante la strenua difesa della sua funzione – redistribuire equamente le occasioni di lavoro – da parte della Corte costituzionale ancora alla met  degli anni ‘80, (v. sentenza C. cost. 28 novembre 1986, n. 248), era gi  stato fortemente messo in discussione (sul piano giuridico dato che su quello concreto aveva funzionato poco e male) dalla generalizzazione della chiamata nominativa nel 1991, dopo la sperimentazione del decennio precedente limitata ad alcune categorie di persone in cerca di lavoro.



provvedimento che era già in cantiere prima della decisione sul caso *Job centre II*). Si tratta, come è noto, dell'art. 10, d.lgs. n. 469/1997 <sup>(193)</sup>.

Questi eventi segnano l'inizio di una nuova fase che si caratterizza per il tentativo di coinvolgere maggiormente le regioni e le autonomie locali nell'attuazione delle politiche attive del lavoro allo scopo evidente di realizzare interventi più "plastici" rispetto alle variegata realtà dei mercati locali del lavoro <sup>(194)</sup> e di trasformare l'attività di mera assistenza burocratica dei soggetti in cerca di lavoro fino ad allora svolta dagli uffici pubblici di collocamento in un moderno sistema di servizi per l'impiego da realizzare lungo la direttrice della sussidiarietà orizzontale <sup>(195)</sup> con la compresenza (concorrenziale e/o integrata) di operatori pubblici e privati.

Un impulso importante in tale direzione giunge dall'adozione da parte dell'allora Comunità europea della Strategia Europea per l'Occupazione, varata con la decisione del Consiglio europeo straordinario svoltosi a Lussemburgo il 20 – 21 novembre 1997 e che, sostanziandosi in un dispositivo attraverso cui realizzare un'azione comune e coordinata da parte delle istituzioni comunitarie in materia di promozione dell'occupazione, rappresenterà l'avvio di quel processo di progressivo trasferimento della programmazione strategica delle politiche per il lavoro dai confini nazionali al livello sovranazionale. Peraltro, anche questo processo si perfezionerà con "aggiustamenti" successivi che, a partire dal 2011, hanno determinato l'inserimento della politica per l'occupazione all'interno del "semestre europeo" quale meccanismo di coordinamento delle politiche economiche dell'UE <sup>(196)</sup>.

Tornando agli assetti interni, gli interventi legislativi finalizzati alla creazione di una rete di servizi per l'impiego verranno portati a compimento, come anticipato, prima con la novella del Titolo V della Costituzione e, in seguito, con il d.lgs. n. 276/2003 che oltre a perseguire l'obiettivo di creare una maggiore "flessibilità in entrata" rendendo più dinamico un mercato del lavoro ritenuto statico e con una forte dicotomia *insiders/outsiders*, aprirà in maniera decisamente più marcata la possibilità di ingresso dei privati (ma anche di altri soggetti pubblici) nell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e tenterà di creare anche un'efficiente ed efficace infrastruttura informatica (la borsa nazionale del lavoro) che attraverso una più rapida e

---

<sup>(193)</sup> Tuttavia, come rileva V. FILÌ, *Ragionando sui servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in RIDL, 2003, I, pp. 331 ss., spec. pp. 336, l'impulso a un modello di gestione mista del mercato del lavoro, in quegli anni, proveniva anche dall'OIL che ormai aveva abbandonato «l'opzione ideologica nei confronti del monopolio pubblico del collocamento».

<sup>(194)</sup> In tema, specie nella prospettiva dell'esigenza di "territorializzazione" del diritto del mercato del lavoro, cfr. R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, cit. pp. 67 ss.

<sup>(195)</sup> In tema cfr. G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento tra pubblico e privato"*, Giuffrè, 2003, pp. 221, ss.; V. FILÌ, *Ragionando sui servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, cit., spec. pp. 338 ss.

<sup>(196)</sup> Cfr. M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in RIDL, 2000, I, pp. 414 ss., in cui, dopo aver svolto alcune considerazioni sulla tecnica di intervento della SEO (*soft law*) e all'esito di una panoramica dei *piani d'azione nazionali* (per l'occupazione), l'A. sottolinea come il dispositivo europeo, in quegli anni, abbia in qualche misura incentivato gli Stati a sperimentare nuove misure e nuove forme di regolazione dei rapporti di lavoro, «allo scopo di esplorare il suo [del diritto del lavoro, n.d.a.] potenziale promozionale (e non soltanto protettivo)» (qui p. 429).

accessibile circolazione delle informazioni, ridimensioni le problematiche dell'asimmetria informativa tra chi offre e chi domanda lavoro.

In questo contesto la trasformazione della “funzione di collocamento” in “servizi per l'impiego” (anche in favore delle imprese <sup>(197)</sup>) assume una posizione di assoluto rilievo in quanto, già a partire dal decentramento amministrativo *ex d.lgs. n. 469/1997*, la dottrina ne aveva evidenziato la intima relazione con l'art. 4 Cost. Un nesso che, come esplicitamente sottolineato, finisce per determinare una sorta di sovrapposizione tra il contenuto del diritto al lavoro e il diritto a servizi per l'impiego efficienti <sup>(198)</sup>.

Questi rilievi spiegano le ragioni della riforma delle prestazioni offerte dagli *ex* uffici di collocamento divenuti già dal 1997 centri per l'impiego (CPI nel prosieguo), ad opera del d.lgs. n. 181/2000 <sup>(199)</sup> e del successivo d.lgs. n. 297/2002, intervento, quest'ultimo, necessario per adeguare la disciplina dei servizi per l'impiego al mutato assetto delle competenze regolative in materia per effetto della novella dell'art. 117 Cost. (*ex* art. 3, l. cost. n. 3/2001) ma che, al contempo, ha costituito l'occasione per procedere alla “sistematizzazione” delle PAL <sup>(200)</sup>.

La riforma verrà portata a compimento, come anticipato, dal d.lgs. n. 276/2003 che, al di là dell'aspro dibattito che suscitò rispetto alla eccessiva (secondo la prevalente della dottrina) dose di flessibilità in entrata, ha avuto (e dopo venti anni lo si può affermare in tutta serenità) comunque il merito di costituire una inevitabile primo passo verso l'ammodernamento dell'apparato per l'erogazione dei servizi per l'impiego con un impulso anche al miglioramento di quelli pubblici.

Non è un caso che il modello di autorizzazione a livello nazionale e di accreditamento a livello regionale (sia pure con alcuni aggiustamenti) è sostanzialmente passato indenne alle due riforme successive (la l. n. 92/2012 e i decreti attuativi del *Job Act*, l. n. 183/2014) <sup>(201)</sup>.

<sup>(197)</sup> Su questi aspetti, cfr. M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, cit., spec. p. 29.

<sup>(198)</sup> F. LISO, *Collocamento ed agenzie private*, in DLRI, 2002, pp. 591 ss.; E. ALES, *Diritto di cittadinanza sociale e “livello essenziale di prestazione” nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull’“eguaglianza solidale”*, in RDSS, 2002, pp. 349 ss.; Cfr. M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, p. 37 ove si ipotizza la possibilità di affermare la responsabilità civile dell'amministrazione che abbia omesso – secondo l'esempio prospettato dall'Autore – di adempiere al dovere di una corretta informazione e pubblicità delle occasioni di lavoro. In posizione possibilista in tale direzione, anche M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 18. Su questi aspetti si avrà modo di ritornare (anche con più ampi riferimenti), qui essendo solo necessario dar conto di quanto, già nella prima fase di attribuzione a Regioni ed enti locali di compiti in materia di PAL, l'efficienza dei servizi per l'impiego fosse avvertita come principale modalità di attuazione del diritto al lavoro se non con questo sostanzialmente coincidente.

<sup>(199)</sup> Che attuava le deleghe *ex* art. 45, l. n. 144/1999.

<sup>(200)</sup> Su queste riforme v. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in ID. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2003, pp. 5 ss. spec. pp. 14 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., *passim* e ID., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal Collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004, pp. 51 ss.; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., pp. 88 ss.

<sup>(201)</sup> D'altra parte, lo stesso può dirsi, nonostante l'alternanza di governi di centro-destra e di centro-sinistra, per l'istituto della certificazione come ammetteranno diversi anni dopo B. CARUSO, M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in

L'idea di fondo sottesa alle riforme di quegli anni – sebbene ancora non sia ben visibile – risiede nel far acquisire al diritto *del* lavoro un ruolo effettivamente promozionale del diritto *al* lavoro <sup>(202)</sup>, con un processo che, secondo la dottrina prevalente, sposta le tutele dal rapporto al mercato attraverso la maggiore flessibilità conseguita mediante la proliferazione delle tipologie contrattuali flessibili e, appunto, con il supporto di un adeguato sostegno al reddito e di una rete di servizi idonea a consentire “l’assistenza” ai disoccupati nella ricollocazione lavorativa e all’inoccupato nella ricerca della prima occupazione. In questo nuovo assetto chi è alla ricerca di lavoro deve attivarsi in vista del miglioramento dell’occupabilità personale anche mediante l’adeguamento/aggiornamento delle competenze, in una logica di “responsabilizzazione” individuale della persona che “deve” assumere comportamenti “proattivi”. Sono le basi, insomma, dell’idea della *flexicurity* <sup>(203)</sup> e della *interactive employability* <sup>(204)</sup> che si affermerà nelle riforme degli anni successivi per divenire il paradigma delle politiche per l’occupazione ai nostri giorni <sup>(205)</sup>, ma che già all’alba del XXI secolo inizia a rappresentare la

---

WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, n. 283, p. 3; nonché della struttura tripartita del contratto di apprendistato, mai più abbandonata, anche nelle riforme successive, da quando è stata introdotta con il d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(202)</sup> M. BIAGI, *L’impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, cit., pp. 429 ss.

<sup>(203)</sup> Di quella *flexicurity* che M. BARBERA, *Tre narrazioni della flexicurity*, in RGL, 2018, I, pp. 557 ss., spec. pp. 563-564, definisce “compromissoria” tra il modello originario di stampo neoliberista che affida esclusivamente al mercato la “protezione” dei lavoratori attraverso un (quasi) automatico aggiustamento dei salari, dell’occupazione e dei prezzi e quello novecentesco caratterizzato dal *welfare state* e da un elevato livello di protezione di tipo previdenziale – assistenziale. La soluzione compromissoria – peraltro consacrata nel *Libro verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, presentato nel 2006 dalla Commissione europea e che costituirà la base per la revisione della Strategia di Lisbona – si sostanzia nel «ripensamento dei legami fra occupazione e forme della protezione sociale, con la complementarità fra politiche del lavoro, politiche previdenziali e assistenziali, politiche di attivazione», quale risposta al peggioramento dei posti di lavoro, in termini qualitativi e di durata dovuto all’adesione alla filosofia della “adattabilità” al mercato di lavoratori e imprese.

<sup>(204)</sup> Si tratta della concezione più avanzata di “occupabilità” nella quale si combinano le caratteristiche individuali del soggetto (e le sue competenze) con quelle dei mercati del lavoro, attraverso «uno spostamento del *focus* [dell’intervento regolatorio e delle policy] dal soggetto singolo... che deve comunque rimanere attivo, alla rete delle istituzioni locali (agenzie pubbliche e private di collocamento e formazione in una visione integrata ... in grado di governare i processi di transizione nei mercati) (corsivo nostro), così B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro – Annesso A. La determinazione dei concetti di occupabilità: sette diversi significati*, in DLRI, 2007, n. 1, pp. 1 ss., spec. pp. 103- 104.

<sup>(205)</sup> Su questi temi la letteratura è sconfinata e il dibattito è noto. Qui ci si limita a suggerire la lettura di A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro*, Giappichelli, 2017, *passim* e a segnalare che la visione dualistica (rapporto *vs* mercato) che caratterizzerebbe il diritto del lavoro e secondo la dottrina prevalente, indotta nel sistema a partire dalla riforma del 2003, è stata di recente criticata da M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 37, in quanto una simile concezione si fonda su un errore «concettuale prima ancora che giuridico [consistente nel] negare il valore costituzionale della libertà di iniziativa economica privata, al punto da ridurla a mero interesse del singolo datore di lavoro, degradando così il mercato del lavoro da istituzione sociale e ordine giuridico dei processi economici e produttivi». La prospettiva del ruolo dell’impresa come “istituzione” da salvaguardare non in sé, ma in quanto «primo *driver* dello sviluppo economico e quindi dell’occupazione» è sottolineata da B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in [www.csdle.lec.unict.it](http://www.csdle.lec.unict.it), 20 maggio 2020, p. 13. Sia pure in una prospettiva differente – finalizzata a valorizzare il ruolo dell’impresa nei principi costituzionali

nerbatura anche della disciplina degli strumenti di sostegno reddituale (tanto in coerenza quanto in caso di cessazione del rapporto) con il definitivo sdoganamento della c.d. “condizionalità” ovvero – secondo una diversa prospettiva di osservazione degli impegni di cui sono onerati i destinatari dei sussidi – del supporto per una rapida ricollocazione (prospettive di osservazione che privilegiano, rispettivamente, il “dovere di” e il “diritto di” lavorare).

In questo contesto, sempre più caratterizzato – nonostante l’alternanza di governi portatori di indirizzi politici differenti e a dispetto delle dichiarazioni formali di intenti<sup>(206)</sup> – dalla difficile conciliabilità tra piena occupazione, produttività e qualità del lavoro<sup>(207)</sup>, nel 2008 sopraggiunge la crisi finanziaria che, come è ampiamente noto, indurrà i governi a una forte stretta della spesa pubblica (al punto da costituzionalizzare l’obbligo dell’equilibrio di bilancio<sup>(208)</sup>) mettendo in discussione la già precaria condizione dei diritti sociali negli ordinamenti dei paesi ad economia avanzata<sup>(209)</sup> e, soprattutto, una diffusa risalita del tasso disoccupazione negli Stati europei<sup>(210)</sup>.

Le riforme del diritto del lavoro del triennio 2012 – 2015 spingono, molto più di quanto fatto nel 2003, nella direzione di una maggiore flessibilità in entrata, a cui si aggiungono l’intensificazione di quella in uscita (la novella dell’art. 18 St. lav.) e di quella funzionale (modifiche alla disciplina del mutamento di mansioni e dei dispositivi di controllo a distanza) che tuttavia il legislatore ritiene di compensare con l’estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione involontaria ovvero di sospensione/riduzione dell’attività lavorativa e con una ridisegnata rete dei servizi per l’impiego che ricentralizza le competenze attraverso l’istituzione dell’ANPAL e, al contempo, persegue una maggiore integrazione pubblico – privato coinvolgendo le agenzie anche nella gestione di attività che in passato erano considerate

per affermarne il “valore” equiordinato rispetto ad altri “valori” di rilievo costituzionale cfr. M. MARAZZA, *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell’impresa*, cit., pp. 191 ss., *passim*.

<sup>(206)</sup> Si v., per es., le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000, come pure quelle del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 – 23 marzo 2005 in cui viene approvata la revisione della SEO per il quinquennio 2005 – 2010.

<sup>(207)</sup> Nella SEO, la qualità del lavoro viene declinata in termini di *work-life balance*, sicurezza nei luoghi di lavoro, salari minimi adeguati, formazione per la crescita professionale.

<sup>(208)</sup> Ci si riferisce alla novella dell’art. 81 Cost. dalla l. cost. n. 1/2012 che, tra l’altro, ha modificato anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost.

<sup>(209)</sup> Anche su questo tema la letteratura è amplissima, limitandosi a suggerire, tra i giuslavoristi, la lettura di M. D’ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2014, n. 104; P. CHIECO, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, in Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell’ordinamento multilivello. *Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro Foggia, 28-30 maggio 2015*, Giuffrè, 2016, pp. 5 ss.; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 457 ss.; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019, spec. pp. 51 ss.; tra i giuscostituzionalisti, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivistaaic.it*, 2013, n. 4; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *QCost.*, 2014, pp. 79 ss.; F. SAITTO, “*Costituzione finanziaria*” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore», in *Rivistaaic.it*, 2017, n. 1; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 4.

<sup>(210)</sup> In Italia, dalle serie storiche ISTAT (consultabili sul relativo portale istituzionale) il tasso di disoccupazione è stato stabilmente pari o superiore al 12% da gennaio del 2013 (12,1%) fino a giugno del 2015 (12,3%), con picchi del 13% (gennaio – febbraio 2014).

“esercizio di funzioni” e, dunque, nelle mani esclusive dell’amministrazione<sup>(211)</sup>. Una scelta – se si vuole – obbligata in ragione della constatata inefficienza del sistema regionalizzato disegnato nel periodo 2000 – 2003<sup>(212)</sup> allorché – evidentemente – si riponeva una illuministica fiducia nella riforma federalista all’epoca ancora in corso di perfezionamento<sup>(213)</sup>.

Va peraltro evidenziato che riprende in quegli anni con vigore una politica di incentivi alle assunzioni (soprattutto di giovani) consistenti in agevolazioni di carattere contributivo che possono ormai considerarsi stabili se non altro perché vengono puntualmente rifinanziate nelle leggi annuali di bilancio<sup>(214)</sup> e che costituiscono (sia pure non da sole) la principale (e secondo gli indirizzi degli ultimi governi, la più efficace) risposta dell’ordinamento al problema della disoccupazione giovanile.

Queste riforme – e la controversa questione del considerevole ridimensionamento dell’ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della tutela reale *ex art.* 18 St. lav. – segnano secondo una parte significativa della dottrina il mutamento di paradigma del diritto del lavoro<sup>(215)</sup> con profili di dubbia legittimità costituzionale<sup>(216)</sup> in quanto ad essere chiamato in causa è proprio il diritto al lavoro.

Nel 2018, il d.l. n. 87/2018, sia pure senza sovvertire l’assetto delineato nelle riforme del 2012 e del 2015<sup>(217)</sup>, spinge la leva delle tutele nella direzione di lavoratori e lavoratrici principalmente (ma non esclusivamente) rendendo più restrittiva la disciplina del contratto di lavoro a termine, ritoccando quella della somministrazione di lavoro (anche per quanto concerne gli aspetti sanzionatori) e incrementando l’indennità

<sup>(211)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 9 ss., ivi che aggiunge altresì, come processo caratterizzante la riforma, l’informatizzazione.

<sup>(212)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs. attivazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., pp. 325 ss., secondo cui la riforma operata con il d.lgs. n. 150/2015 avrebbe segnato l’abbandono del modello dell’occupabilità percorso dal d.lgs. n. 276/2003 (p. 326) in favore di quello della mera “attivazione” del disoccupato, argomentando dalla considerazione di uno scarso rilievo attribuito dalla normativa alle attività formative tra le misure di politica attiva prospettati al disoccupato, venendo così meno il fattore dell’adeguamento delle competenze che, di contro, nella tradizionale e consolidata concezione dell’occupabilità rappresenta un elemento imprescindibile (p. 328).

<sup>(213)</sup> E, a dire il vero, non ancora conclusa se si pensa al d.d.l. A.S. 615 comunicato alla presidenza il 23 marzo 2023 sull’autonomia regionale differenziata, che dovrebbe dare attuazione all’art. 116, c. 3 Cost.

<sup>(214)</sup> In tema, v. per tutti, *amplius*, C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit. *passim*.

<sup>(215)</sup> Cfr. A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di “paradigma” per il diritto del lavoro?*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli, 2015, pp. 3 ss. spec. pp. 4 – 17; F. SCARPELLI, *La disciplina dei licenziamenti per i nuovi assunti: impianto ed effetti di sistema del d.lgs. n. 23/2015*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, n. 252; V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, originariamente in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2017, n. 322, ora in *Biblioteca “20 Maggio”*, n. 1/2017, pp. 111 ss.

<sup>(216)</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Rilevanza costituzionale della tutela reale e tecnica del bilanciamento nel contratto a tutele crescenti*, in *Dir. merc. lav.*, 2015, pp. 291 ss., spec. pp. 297 ss., anche sotto il profilo del test di proporzionalità in ragione del dichiarato intento del legislatore del d.lgs. n. 23/2015 di conseguire, in tal modo, un incremento dell’occupazione (p. 306 ss.).

<sup>(217)</sup> L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, originariamente in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2018, n. 377, ora in *Biblioteca “20 maggio”*, 2018, n. 2, pp. 274 ss., spec. p. 292, li definisce interventi di tipo cosmetico.

risarcitoria in caso di licenziamento illegittimo stabilita dalla disciplina del contratto a tutele crescenti (circostanza, questa, che tuttavia, non salverà le norme del d.lgs. n. 23/2015 dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dichiarata con la sentenza C. cost. n. 194/2018, cit.). Questi interventi erano stati preceduti di un anno dalla l. n. 81/2017 che (oltre a introdurre la prima regolazione di fonte legale del lavoro agile) stabiliscono uno “statuto protettivo” in favore del lavoro autonomo (non imprenditoriale) che, al di là dei limiti intrinseci di quella disciplina, costituiscono un segnale importante nella direzione di quella tutela del lavoro «in tutte le sue forme» di cui all’art. 35, comma 1, Cost. che ha il suo “referente gerarchico” nell’art. 4 Cost.

Per quel che qui più rileva, al di là del segnale complessivo rinvenibile già dalla mera considerazione della realizzazione di siffatto intervento legislativo, è ancor più significativo che la l. n. 81/2017 istituisca uno sportello dedicato presso i centri per l’impiego e gli organismi autorizzati all’esercizio dell’attività di intermediazione pensato allo scopo di migliorare l’accesso dei lavoratori autonomi alle informazioni sul mercato del lavoro e di fornire servizi personalizzati di orientamento, di riqualificazione e di ricollocazione <sup>(218)</sup>; come pure, nella stessa linea di intenti, può essere letta la previsione delle misure che favoriscano una maggiore partecipazione dei lavoratori autonomi alle procedure di affidamento di contratti pubblici <sup>(219)</sup>.

Giunti a questo punto della narrazione, è naturale interrogarsi su cosa sia (diventato) in questo contesto il diritto al lavoro e se le riforme dell’ultimo decennio ne abbiano drasticamente ridotto (non tanto l’effettività, quanto) le potenzialità di attuazione, ponendosi in contrasto con il dettato costituzionale. Sebbene a questa domanda si risponderà a breve essendo oramai quasi al termine dell’*excursus*, qui ci si limita a una duplice constatazione: la prima è che l’unica certezza è costituita da ciò che al momento “quel diritto” non è (e probabilmente non sarà mai), ovvero sia il diritto al “posto di lavoro”. Ma a parte questo (forse banale, sicuramente ovvio) rilievo, il secondo ordine di considerazioni ha carattere più generale e complesso in quanto implica alcune riflessioni – già da tempo oggetto di dibattito – in relazione a quel patrimonio assiologico della materia sul quale nel secondo dopoguerra l’ordinamento giuridico italiano (al pari di altri ordinamenti) ha «cercato di apporre dei suggelli forti [...] in modo da tracciare delle linee di non ritorno» <sup>(220)</sup> e che ora sembra essere messo in discussione – secondo quella parte della dottrina che sostiene l’avvenuto “cambio di paradigma” – dagli sconvolgimenti che hanno investito il diritto del lavoro novecentesco per effetto di quella che è stata definita «declinazione giuslavoristica dell’analisi economica del diritto» <sup>(221)</sup> e, dunque, in definitiva, dell’asserito (e discusso) primato

---

<sup>(218)</sup> V. art. 10, l. n. 81/2017, su cui cfr. A. OLIVIERI, *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto effettivamente promozionale?*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile occasionale*, Adapt University press, 2018, pp. 215 ss.

<sup>(219)</sup> V. art. 12, l. n. 81/2017, su cui, cfr. M. MONTINI, *Informazioni e accesso agli appalti pubblici ed ai bandi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2017, pp. 117 ss. nonché, sia consentito, S. CAFFIO, *La “protezione” nel mercato per i lavoratori autonomi: accesso alle informazioni e nuove forme di aggregazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile occasionale*, cit., pp.227 ss.

<sup>(220)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, originariamente in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2019, n. 395, ora in *Biblioteca “20 Maggio”*, 2019, n. 2, pp. 103 ss., spec. p. 105.

<sup>(221)</sup> Così A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di “paradigma” per il diritto del lavoro?*, cit., p. 9.

dell'economia sul diritto del lavoro, sotto il duplice profilo del merito e del metodo. Prima di procedere oltre per qualche (modesta) riflessione su questo profilo e per formulare una risposta al quesito iniziale sulla mancata attuazione del diritto al lavoro, è opportuno, come anticipato, completare il percorso con l'ulteriore evoluzione dell'ultimo triennio, caratterizzato da eventi inattesi.

### 2.3.3. Il ritorno al presente

Non c'è dubbio che il sopravvenire senza soluzione di continuità della pandemia, prima, e del conflitto russo-ucraino, dopo, abbia avuto un impatto dirimpente soprattutto sugli assetti dei paesi ad economia avanzata, portando al centro della riflessione scientifica (non solo giuridica) e del dibattito politico l'esigenza di modificare, di riformare e di innovare sistemi che si sono mostrati impreparati a fronteggiare la crisi che ne è derivata <sup>(222)</sup>, tanto nel contingente (si pensi all'assistenza sanitaria e al sostegno al reddito per categorie di soggetti tradizionalmente escluse dalla tutela) quanto in una prospettiva di medio – lungo termine, dunque strutturale.

Nella fase più acuta di diffusione del Covid-19, le comunità sono state travolte sotto ogni aspetto dell'esistenza ma, limitandoci a quelli che qui rilevano (il diritto al lavoro), il blocco delle attività (non essenziali) e le limitazioni alla circolazione hanno indotto il governo in carica ad adottare provvedimenti che salvaguardassero i livelli occupazionali. Così, a parte il profluvio di indennità di sostegno al reddito, nella prospettiva indicata due sono stati gli interventi più significati: lo stanziamento di ingenti risorse per la CIG (espressione qui usata in senso generale ricomprendendovi tutte le tipologie, incluse le prestazioni dei fondi di solidarietà *ex artt.* 26 ss. d.lgs. n. 148/2015) con la causale specifica Covid-19 e il blocco dei licenziamenti (salvo le deroghe espressamente previste) più volte prorogato.

Non è rilevante qui entrare nel dettaglio dell'analisi normativa (oltretutto articolata e, comunque, estranea agli scopi di questa indagine). Preme piuttosto evidenziare che ambedue gli interventi, sia pure in via non esclusiva, possono essere ricondotti a finalità di tutela occupazionale se si considera che per le attività alle quali è stata riconosciuta la CIG, l'alternativa, in assenza del divieto di licenziare, sarebbe stata l'espulsione di un elevato numero di lavoratori e di lavoratrici.

È vero che in questa circostanza la valutazione del legislatore è il frutto di un bilanciamento della libertà di iniziativa economica anche con altre posizioni e interessi pure

---

<sup>(222)</sup> Nella *Relazione comune sull'occupazione 2022* (dati aggiornati al 2021) - elaborata dalla Commissione europea e del Consiglio monitora annualmente la situazione dell'occupazione nell'Unione e l'attuazione degli orientamenti in materia ai sensi dell'art. 148 TFUE – si afferma che l'incremento dei tassi di disoccupazione è stato inferiore rispetto ai livelli attesi, grazie anche ai benefici effetti delle risorse stanziare appositamente dai vari fondi (p. 5). È significativo come nella relazione si evidenzi che i tassi di crescita dell'occupazione nella fase di ripresa hanno interessato principalmente i settori costruzioni nonché nelle attività professionali, scientifiche, tecniche e delle TIC, mentre si è assistito a una decrescita nei settori dell'industria (ad eccezione di quello delle costruzioni) e dell'agricoltura. Come pure alcuni segmenti del commercio (al dettaglio) risultano essere in difficoltà probabilmente – si legge – per effetto del mutamento dei modelli di consumo che, proprio durante la pandemia, hanno fatto registrare un incremento dell'*e-commerce* (8). Si tratta evidentemente di una concreta manifestazione di quella transizione verso mestieri e settori nuovi che necessita di essere governata ove si voglia evitare di creare nuove categorie di lavoratori e lavoratrici marginali.

tutelati a livello costituzionale e diversi da quelli ascrivibili alla sfera del “diritto al lavoro”<sup>(223)</sup>, ma risulta difficile negare che anche “il diritto al lavoro” abbia avuto un ruolo significativo nelle scelte operate se si considera che alle imprese sono stati riconosciuti benefici economici il cui costo ingente ha determinato un incremento del debito pubblico a carico della collettività realizzando una forma di solidarietà generale e (considerato il tempo necessario per la relativa estinzione) intergenerazionale<sup>(224)</sup> che solo il perseguimento di una molteplicità di scopi di rilevanza pubblica poteva giustificare.

Questa conclusione trova altresì conferma nella disciplina di quelle misure il cui riconoscimento è stato subordinato al divieto di licenziare: l’accesso alla CIG con causale Covid-19 e il beneficio degli esoneri contributivi specificamente introdotti durante la pandemia<sup>(225)</sup>.

Il che, se per un verso, ancora una volta, conferma che le modalità di realizzazione del diritto al lavoro possono essere le più diverse, essendo rimesso al legislatore decidere in che modo dare attuazione al dettato costituzionale, ma, al contempo, quanto rilevato è indicativo del fatto che le valutazioni che stanno a monte delle scelte che vengono positivizzate nelle norme giuridiche coinvolgono molteplici interessi in operazioni di bilanciamento il cui esito non è predeterminato (né predeterminabile) stante l’assenza di una gerarchia precostituita di valori (e di principi, con la sola eccezione di quelli c.d. “supremi”) che funga (tanto per il legislatore quanto per i giudici) da “legenda”<sup>(226)</sup>.

---

<sup>(223)</sup> Consistenti nella «più generale necessità di assicurare la salvaguardia dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica, e di realizzare – con una valutazione insindacabile del legislatore – una forma complessiva di solidarietà sociale, nella quale il sacrificio organizzativo richiesto all’impresa è bilanciato dalla previsione di generosi interventi in suo favore», così M. MARINELLI, *Sostenibilità dell’occupazione e rapporto di lavoro privato*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, cit., pp. 17 ss., spec. p. 40, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

<sup>(224)</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>(225)</sup> V. per es. quello previsto dall’art. 3, d.l. n. 104/2020.

<sup>(226)</sup> Qui si accoglie la posizione di chi ritiene che la tutela del lavoro sia un valore che trova ampio riconoscimento in numerosi principi costituzionali (oltre che essere un valore fondante dello Stato democratico) ma che convive con altri (valori positivizzati in) principi che ricevono pari riconoscimento nella Carta fondamentale e con i quali, dunque, in caso di conflitto, deve essere “bilanciato”: tra questi anche quello della libertà di iniziativa economica (e, comunque, fatti salvi i limiti posti dall’art. 41, c. 2 Cost.). La questione, tuttavia, è niente affatto pacifica. In questa sede non è possibile dare conto delle ragioni alla base della scelta qui operata poiché occorrerebbe – per dovere di completezza – ricostruire in modo completo un dibattito ampio e articolato la cui complessità è possibile cogliere ove solo si ponga attenzione alla circostanza che il tema *de quo* interseca quello diverso (anch’ché correlato e altrettanto complesso) dell’utilizzo «di strumenti che privilegino la conoscenza empirico-induttiva e che, quindi sarebbero diversi da quelli tradizionalmente utilizzati dai cultori del diritto civile» e, precisamente, attingendo ascrivibile alle scienze economiche, così M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *RIDL*, 2019, I, pp. 279 ss., spec. p. 282. Un aspetto, questo, che si riconnette a quello del conflitto tra i valori costituzionali del lavoro e della libertà di iniziativa economica sul piano epistemologico. Con un’estrema semplificazione (di cui ci si scusa), si può sintetizzare la questione nei seguenti termini: l’evoluzione regolativa del diritto del lavoro nella direzione della progressiva riduzione delle tutele deriverebbe da una netta prevalenza delle ragioni dell’economia capitalista e finanziaria su quella di protezione della classe socialmente più debole (diversamente da quanto accaduto con la legislazione lavoristica novecentesca) sovvertendo, in tal modo, l’assetto dei valori disegnato dai Costituenti, un assetto dal quale risulterebbe, al contrario, la primazia del valore della tutela del lavoro su quello delle libertà economiche. In buona sostanza, per



D'altra parte se solo si pone mente all'obbligo vaccinale (della cui controversa legittimità costituzionale si è a lungo dibattuto) o, a quello alternativo (e parzialmente esonerativo) del c.d. *green pass*, lo stesso diritto al lavoro <sup>(227)</sup> ha subito una compressione in funzione dell'esistenza di un interesse superiore riconducibile alla tutela della salute pubblica (ma anche, a livello micro, della salute della comunità aziendale che, oltretutto costituisce un limite positivizzato all'esercizio della libertà di iniziativa economica) a fronte del quale, quello individuale del singolo a prestare l'attività lavorativa viene "sottomesso", sia pure nei limiti di una proporzionalità che – a fronte dell'indebitamento del dovere di sottoporsi alla somministrazione farmacologica – si è sostanziata nell'opzione legislativa per la sospensione del rapporto (e della retribuzione) piuttosto che verso quella del recesso.

Superata la fase più critica della pandemia, si è posto il problema di come "tornare alla normalità" e, soprattutto, a "quale normalità". Come si accennava, il coronavirus – nonostante i mali causati non solo in termini di vite umane – ha costituito l'occasione per ripensare ruolo, entità e modalità dell'intervento pubblico ma ha anche contribuito a rendere più nitidi i processi di trasformazione da tempo in atto, specie all'occhio dell'opinione pubblica e dei decisori politici <sup>(228)</sup>, a livello nazionale ed europeo. A fronte di un quadro economico – sociale allarmante, i governi degli Stati membri e, di riflesso, le istituzioni dell'UE, sono stati indotti ad abbandonare le politiche di *austerità* ma anche a cimentarsi in una nuova progettualità che ripensasse il modo di vivere delle comunità dei paesi europei sotto ogni aspetto, incluso quello del lavoro, anche

---

dirla con A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspì: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, cit., p. 5, il diritto del lavoro non assolverebbe più «l'originaria funzione di riequilibrio degli assetti di potere nel rapporto di lavoro quanto la massimizzazione del benessere secondo i postulati [metodologici] dell'analisi economica del diritto», producendosi, così, un cambio di paradigma, cioè una «nuova "scienza normale", che si discosta, per fondamento assiologico, strumentazione tecnica, per obiettivi e per problemi da risolvere nel "campo teorico" considerato, dalla precedente "scienza normale", di stampo novecentesco» (p. 8). Tra gli AA. che aderiscono alla posizione accolta nel testo, oltre a Persiani (v. *supra*), M. MARAZZA, *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa*, cit., *passim* e ivi anche per ampi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali; V. BAVARO, *Diritto del lavoro e autorità del punto di vista materiale (per una critica della dottrina del bilanciamento)*, in RIDL, 2019, I, pp. 175 ss., spec. p. 180; R. DEL PUNTA, *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in LD, 2013, n. 1, pp. 37 ss., spec. p. 43 e ID., *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, originariamente cit., pp. 103 ss.; M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Jovene, 2009, pp. 1055 ss. Per l'opposta posizione A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in RGL, 2018, I, pp. 681 ss., spec. pp. 688 – 689 e 691 ss.; V. SPEZIALE, *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 3, II, pp. 101 ss. In una posizione intermedia si colloca A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur.*, vol. XI, 1989, Treccani, spec. pp. 14-15, secondo cui «se si può dubitare della possibilità o, della utilità di stabilire una generale gerarchia riguardante tutti i valori costituzionali (modello tedesco), al contrario, non vi può essere alcun dubbio che normalmente si riscontra una gerarchia di valori all'interno di una determinata disposizione costituzionale». In generale sul tema, P. TULLINI, *Il Lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, 2009, *passim*.

<sup>(227)</sup> Qui inteso come diritto di accedere al lavoro ma anche come diritto di libertà negativa.

<sup>(228)</sup> In tal senso M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Volume V. Le sfide per le relazioni industriali*, D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in *Adapt Labour Studies e-Book series* n. 93, Adapt University Press, 2020, pp. 1 ss., spec. p. 3.

nel tentativo di avvicinarsi a quel modello di società sostenibile delineata dagli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

Come è noto la risposta dell'UE si è concretizzata nel *Next Generation EU* (nel prosieguo NGEU), varato con il Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che, a parte il programma di sostegno di breve periodo (REACT-EU, per gli anni 2021 – 2022) necessario per infondere un *boost* finalizzato al riavvio dell'economia, ha creato il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* <sup>(229)</sup> nel prosieguo RRF) che ha durata di sei anni e che contempla un quadro di interventi finanziari da parte dell'Unione per coniugare la ripresa con la transizione verso un modello economico caratterizzato da maggiore sostenibilità ambientale e sociale <sup>(230)</sup>. La concessione dei finanziamenti era subordinata alla presentazione da parte degli Stati interessati di un programma di investimenti e di riforme indirizzato a perseguire gli obiettivi stabiliti nei sei pilastri del RRF e, l'Italia, come è noto, ha elaborato e approvato il PNRR alla fine del mese di aprile del 2021 ricevendo la concessione delle risorse a luglio dello stesso anno <sup>(231)</sup>.

Si tratta di un piano complesso e ambizioso che se si considerassero le risorse disponibili, parrebbe anche realizzabile <sup>(232)</sup>, sebbene – limitandoci ai profili che in questa sede interessano (le politiche del lavoro) – le missioni del Programma devono

---

<sup>(229)</sup> Istituito con Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, come integrato dal Reg. (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021.

<sup>(230)</sup> A questi stanziamenti deve aggiungersi il SURE (Reg. (UE) 2020/672 un fondo temporaneo per consentire agli Stati in maggiore difficoltà di fruire di risorse finanziarie durante la prima fase della pandemia e che, come rileva S. GIUBBONI, «*In a spirit of solidarity between member states*». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *Eticaeconomica.it*, 6 aprile 2020, stando alle dichiarazioni della presidente della Commissione rilasciate in un'intervista su Repubblica del 2 aprile 2020, avrebbe dovuto costituire una «cassa integrazione europea». In tema cfr., altresì, C. CARCHIO, *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in *RDSS*, 2022, n. 1, pp. 51 ss., spec. 63 ss. e ivi per altri riferimenti.

<sup>(231)</sup> V. Decisione del Consiglio ECOFIN 13 luglio 2021, 10160/21.

<sup>(232)</sup> Cfr. M. BARBERA, *Tre narrazioni della flexicurity*, in *RGL*, 2018, I, pp. 557, ss, spec. pp. 558 – 559, che, seppure in critica verso un approccio fondato sull'analisi di dati empirici per via dell'inattendibilità di quelli relativi al monitoraggio sull'impatto delle misure e degli interventi di politica attiva, constata che nel 2011, l'Italia spendeva per le PAL lo 0,37% del PIL a fronte di una media europea dello 0,7%, nonché lo 0,03% del PIL per i centri per l'impiego a fronte, per es. dello 0,25% della Francia. Su un piano più generale, cfr. M. MARAZZA, *L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *QADL*, 2015, n. 13, pp. 83 ss. che sottolinea l'importanza del ruolo iniziale dei giuristi del lavoro nell'indirizzare le indagini statistiche ove si voglia misurare l'impatto delle riforme, data la complessità del quadro normativo e la conseguente specificità delle rilevazioni necessarie per ottenere dati “utili” (p. 84). Sebbene il “dialogo” proficuo tra giuslavoristi e dati statistici non si esaurisca in questo, potendo essere estendersi nella prospettiva di future scelte legislative, ma anche come base metodologica per la “interpretazione pragmatica della legge”, teorizzata da Mengoni (p. 86). *Ivi*, cfr. anche R. DEL PUNTA, *Le difficoltà nel monitoraggio delle politiche del lavoro e il contributo dei giuslavoristi*, pp. 123 ss. che dopo aver evidenziato le difficoltà di dialogo dei giuslavoristici con le discipline economiche e statistiche, sottolinea che le verifiche empiriche sull'impatto delle politiche (attive) del lavoro presentano diverse problematiche che non le rendono sempre utili per i giuristi, menzionando, tra gli altri, il problema della selezione degli indicatori che spesso forniscono dati troppo aggregati per risultare proficuamente utilizzati nell'analisi giuridica. Qui, il ruolo del giurista può essere quello di indicare in ragione della «tecnicità» della materia, cosa rilevare (p. 125).

impattare su una situazione di partenza in forte ritardo e deficitaria sul piano dell'apparato infrastrutturale <sup>(233)</sup>, ancora non adeguato per gestire in modo efficiente le eccedenze di manodopera (interne o esterne all'impresa) <sup>(234)</sup> nonostante le riforme di pochi anni precedenti. È evidente che il funzionamento dei servizi per l'impiego è cruciale per realizzare quei processi di transizione occupazionale <sup>(235)</sup> che inevitabilmente avranno luogo in ragione degli obiettivi di digitalizzazione e di riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni e della conseguente diffusione di nuovi prodotti, processi e servizi che progressivamente prenderanno il posto di quelli tradizionali <sup>(236)</sup>.

La missione che maggiormente interessa il “diritto al lavoro” è la n. 5 e, in particolare, la componente 1 (nel prosieguo M5.C1) dedicata alle “politiche del lavoro” <sup>(237)</sup>. È significativo, come è stato rilevato, che tale direttrice progettuale sia inserita all'interno della missione destinata a realizzare interventi in materia di *inclusione e coesione*, prestandosi più delle altre (pur senza eliderle) alla realizzazione dei tre obiettivi trasversali del PNRR: l'*empowerment* femminile e la lotta alle discriminazioni di genere, l'incremento del tasso di occupazione giovanile (e la riduzione di quello dei NEET) e il

---

<sup>(233)</sup> È opinione abbastanza diffusa e condivisa che, al netto del periodo pandemico, neanche la riforma effettuata con il d.lgs. n. 150/2015 pare aver posto rimedio alle carenze strutturali e funzionali dei SPI italiani. V. in proposito P. ICHINO, *Appunti per il rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 161 ss., che oltre ai rilievi critici in merito alle carenze su un adeguato servizio di orientamento (con prestazioni differenziate per giovani in età scolare e adulti), sulla rilevazione dell'impatto della formazione in termini di sbocchi occupazionali specie quando finalizzata alla riqualificazione, individua alcune possibili soluzioni mutuata dalle esperienze di altri paesi. Sotto un diverso profilo, che inefficienti che siano a marzo del 2020, il tasso di disoccupazione complessivo era del 7,8% (calato del 5,2%) rispetto al picco raggiunto a febbraio del 2014 (13%). Non è tuttavia dato sapere quale fattore abbia maggiormente influito tra le agevolazioni contributive per le assunzioni, le riforme del *Jobs Act* (a marzo del 2020 il tasso di disoccupazione nella fascia di età 15 – 24 anni era del 27,5% a fronte del picco del 43,2% raggiunto a luglio del 2014 e che ancora a maggio del 2015 era del 42,3%, da allora poi sempre in calo fino a marzo del 2020, fonte ISTAT, *Serie storiche occupati e disoccupati*). Di certo, la ripresa dell'economia italiana (e mondiale nel complesso) e l'incremento degli investimenti dopo la crisi del 2008 e fino all'inizio dell'era del Coronavirus hanno avuto un ruolo fondamentale, un elemento, questo evidenziato da L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Wolters Kluwer – Cedam, 2019, p. 11 che tuttavia, attribuisce l'aumento dell'occupazione all'impennata delle assunzioni a termine.

<sup>(234)</sup> Così P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 75 ss., spec. p. 77 ove l'Autore fa riferimento specifico alla difficoltà di gestire l'ineguale distribuzione di opportunità lavorative attraverso la mobilità extra aziendale, professionale e geografica.

<sup>(235)</sup> È sintomatica della rilevanza di questi processi l'introduzione nella causale CIGS per riorganizzazione (*ex art* 221, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 148/2015) dell'espressa previsione introdotta con la riforma della CIG ad opera della l. di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021), che tali operazioni di riassetto possano essere finalizzate – e supportate dal sostegno economico pubblico in termini di tutela reddituale dei lavoratori interessati – anche a realizzare transizioni.

<sup>(236)</sup> Cfr. A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, 2021, n. 4, pp. 967 ss., spec. p. 969.

<sup>(237)</sup> Cfr. P. ICHINO, *op. ult. cit.*, pp. 161 -162, che critica la formulazione degli obiettivi contenuta nel PNRR in quanto ritenuta generica nonostante «l'abbondanza testuale».

ridimensionamento del divario di cittadinanza <sup>(238)</sup> (nel caso italiano, quello tra Nord e Sud del paese).

Il governo allora in carica (governo Conte *bis*) aveva gi  mosso i primi passi con l'istituzione del programma Garanzia di Occupabilit  dei Lavoratori (GOL) nella legge di bilancio per il 2021 <sup>(239)</sup>. Tuttavia, con il subentro dell'esecutivo Draghi,   toccato a quest'ultimo inserire dapprima il potenziamento delle PAL nel PNRR e, successivamente, ricondurre il GOL nell'ambito della M5 e adottare gli atti di normazione secondaria necessari per la relativa attuazione <sup>(240)</sup>.

Gli ambiziosi obiettivi della M5.C1 vengono perseguiti attraverso due *riforme* e due *azioni di investimento*. Una breve panoramica in merito   utile per svolgere alcune considerazioni.

Quanto alla prima delle riforme, le politiche attive del lavoro e la formazione *in primis*, da sempre (anche costituzionalmente <sup>(241)</sup>) considerata un fattore strategico ma di fatto spesso erogata con standard al di sotto di quelli necessari a rafforzare le competenze o non allineata con le professionalit  richieste dal mercato, in definitiva –   stato detto - ancora scarsamente integrata e collegata con le PAL <sup>(242)</sup>, diventa essenziale per la transizione verde e digitale <sup>(243)</sup>.

Gli obiettivi possono essere sintetizzati come segue:

- aumentare il tasso di occupazione (totale, incluso quello delle donne e dei giovani), facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata;
- ridurre il *mismatch* di competenze, la scarsa trasparenza e le asimmetrie informative che allo stato affliggono il mercato del lavoro nazionale;
- aumentare la quantit  e la qualit  dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, ma anche l'investimento sulla formazione continua degli occupati.

Rispetto a queste finalit  il principale programma   il GOL, definitivo a livello nazionale con decreto interministeriale – previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato Regioni/province Autonome – e che trova attuazione attraverso Piani regionali che le regioni e le province autonome devono adottare «favorendo la consultazione delle parti sociali» <sup>(244)</sup>. Si tratta di un aspetto indubbiamente rilevante per due ragioni: il primo attiene alla possibilit  di un pi  efficace monitoraggio sul rispetto degli

---

<sup>(238)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 114 ss. spec. pp. 123 – 124.

<sup>(239)</sup> Istituito dall'art. 1, c. 324, l. n. 178/2020.

<sup>(240)</sup> V. decreto interministeriale 5 novembre 2021.

<sup>(241)</sup> Art. 35, c. 2, Cost.

<sup>(242)</sup> In tal senso L. CASANO, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunit  (e i rischi) della transizione ecologica*, in *DRI*, 2021, n. 4, pp. 997 ss., spec. p. 999.

<sup>(243)</sup> Specie in un paese come l'Italia che sulle competenze digitali di base sconta un fortissimo ritardo a cominciare dal personale delle pubbliche amministrazioni. Non   un caso che uno degli investimenti previsti dal PNRR sulla Missione 1 – Componente 1, dedicata alla innovazione della PA, destini uno specifico investimento alla formazione del personale per l'acquisizione di competenze di base. D'altra parte, come segnala D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 129 ss., affligge ampie fasce della popolazione e il *digital divide* costituisce un ostacolo al conseguimento della "cittadinanza sociale" in ragione della pervasivit  dell'impiego di queste tecnologie anche in ambiti di vita quotidiana ed estranei a quella professionale.

<sup>(244)</sup> V. art. 1, c. 3, d.i. 5 novembre 2021.

standard di servizio definitivi dal Piano nazionale la cui gestione è affidata all'ANPAL<sup>(245)</sup> che dunque sarà anche il “vigile” preposto a verificare il rispetto dei LEP. Il secondo concerne il coinvolgimento – sia pure in veste di *stakeholder* – delle parti sociali che potrebbe portare un beneficio sia sotto il profilo della definizione di percorsi formativi più adeguati alle esigenze dei mercati regionali del lavoro, sia rispetto ad un controllo “esterno” sugli standard di servizio erogato che, lo si ripete, al di là della bontà dell'architettura del sistema disegnata dal d.lgs. n. 150/2015, costituisce il vero *vulnus* di questo delicato ambito di attività<sup>(246)</sup>. Il GOL si connota per una struttura di servizi di presa in carico della persona in cerca di lavoro, diversificata in ragione delle effettive caratteristiche dei destinatari, prevedendo quattro differenti percorsi di intervento che sulla base della profilazione della persona – necessaria a valutare la “distanza dal mercato del lavoro” – determinano l'itinerario da seguire. Nell'ambito del GOL è stato ricondotto l'Assegno di ricollocazione (*ex art. 23, d.lgs. n. 150/2015*) che dopo la parentesi di circa due anni in cui era stato destinato principalmente ai percettori di RdC, è tornato ad essere misura di ricerca intensiva di lavoro destinata ormai non più (come originariamente previsto) solo ai percettori di NASpI ma anche in alcune ipotesi di sospensione del rapporto con intervento della CIGS (è il caso dell'accordo transizione occupazionale e dell'accordo di ricollocazione<sup>(247)</sup>) quando il rischio di disoccupazione è elevato ed evidente già nel corso delle operazioni di riassetto organizzativo dell'impresa se non già *ab origine* qualora il programma di intervento CIG preveda l'impossibilità di riassorbimento totale del personale sospeso.

La seconda delle riforme menzionate concerne la lotta al lavoro sommerso per il quale è stato adottato un piano nazionale che prevede target specifici di incremento del numero di ispezioni (+ 20% nel 2025 rispetto al 2021) e la riduzione dell'incidenza del sommerso di almeno 2 punti percentuali entro il 2026<sup>(248)</sup>.

Per quanto concerne i due investimenti, essi riguardano il potenziamento infrastrutturale, il primo dei quali attiene ai Centri per l'impiego (nel prosieguo CPI). L'intervento sull'incremento degli organici dei CPI era già stato avviato nel, 2019 nell'ambito della disciplina che introdusse il RdC ove si prevedeva un piano straordinario di nuove

---

<sup>(245)</sup> Cfr. A. DI STASI, *Le (false) promesse delle politiche attive del lavoro*, in *Eticaeconomica.it*, 29 novembre 2020, ove alcuni rilievi critici anche in merito alla difficoltà dell'ANPAL di esercitare il ruolo di coordinamento e di indirizzo assegnatole dal d.lgs. n. 150/2015. L'A. imputa «gran parte delle inefficienze delle politiche attive ... alla circostanza che vi sono troppi livelli in cui esse si articolano», come effetto del riparto di competenze *ex* riforma del Titolo V Cost. D'altra parte, queste criticità sono ben sottolineate da L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, cit., p. 101, ove si sottolinea che a distanza di quattro anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015, di quell'ambizioso disegno, «non è stato attuato pressoché *nulla*» mancando «innanzitutto... un chiaro assetto della *governance* e della organizzazione dei servizi del lavoro».

<sup>(246)</sup> Per una dettagliata analisi del programma, cfr. P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit., pp. 97 ss.

<sup>(247)</sup> Rispettivamente, artt. 22-ter e 24-bis, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(248)</sup> In attuazione degli interventi previsti nell'ambito della linea di riforma relativa al lavoro sommerso, con d.m. 6 aprile 2023, n. 57 è stato costituito presso il Ministero del lavoro il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso con compiti di coordinamento e di monitoraggio sull'attuazione del Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso, da ultimo aggiornato per il periodo 2022 – 2025, con d.m. 6 aprile 2023.

assunzioni <sup>(249)</sup>. Un intervento che se pure può essere accolto con favore, è altrettanto da considerare non (necessariamente) risolutivo delle problematiche che attanagliano da decenni i SPI. Infatti, se da un lato l'incremento degli organici può costituire un importante passo nella direzione dell'obiettivo del programma GOL di realizzare una maggiore "prossimità dei servizi" in termini di diffusione territoriale attraverso la proliferazione delle sedi, dall'altro lato, come è stato rilevato, sebbene l'impianto del d.lgs. n. 150/2015 abbia allineato l'architettura delle rete italiana dei servizi per il lavoro ai modelli europei, permangono debolezze sul piano applicativo <sup>(250)</sup> (e peraltro, con differenziazioni territoriali non di poco momento) a causa soprattutto delle carenze di natura qualitativa degli operatori. Sotto questo profilo, una parte delle risorse è destinata a formare i nuovi assunti nell'intento di far compiere ai CPI un salto di qualità negli standard dei servizi offerti <sup>(251)</sup>. D'altra parte, si tratta di un intervento coerente con quello – più ampio – della Missione 1, componente C1 (*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA*) se si considera che lo stesso programma GOL persegue un – obbligato – "orientamento ai risultati" in relazione al raggiungimento di milestone e target a cui è condizionato l'erogazione dei finanziamenti europei <sup>(252)</sup>.

Altro obiettivo di questo primo investimento consiste nella realizzazione della interoperabilità delle piattaforme informatiche regionali che dovrebbe ridimensionare il problema (anch'esso tutt'altro che marginale) dell'asimmetria informativa.

Il secondo investimento rientrante nella M5.C1 è destinato a dare effettività al sistema duale per consentire soprattutto ai giovani un più rapido accesso all'occupazione. Anche questa misura, per la quale è previsto uno stanziamento significativo (600 milioni di euro) ha già trovato attuazione con decreto ministeriale <sup>(253)</sup> che, recependo l'accordo raggiunto in sede di Conferenza permanente <sup>(254)</sup>, detta le linee guida per la programmazione e l'attuazione di percorsi IeFP e IFTS.

---

<sup>(249)</sup> V. art. 1, c. 258, l. n. 145/2018 e 12, c. 3 ss., d.l. n. 4/2019 su cui v. P. A, VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit., pp. 81 ss.

<sup>(250)</sup> Cfr. A. SARTORI, *op. ult. cit.*, pp. 969 – 970.

<sup>(251)</sup> Al di là delle inefficienze acclamate dei CPI, L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, in *Il Diritto del lavoro per una ripresa sostenibile - Atti del XX Congresso Nazionale AIDLASS*, Taranto, 28-29-30 ottobre 2021, La Tribuna, 2022, pp. 83 ss., spec. pp. 111 - 117, rifacendosi ai risultati di uno studio condotto da Abravanel pubblicati in R. ABRAVANEL, *Aristocrazia 2.0, – Una nuova elite per salvare l'Italia*, Solferino, 2021, evidenzia come molte delle comuni credenze in merito alle inefficienze della pubblica amministrazione italiana siano infondate (specie in alcuni settori, come la sanità), sottolineando che ciò che non funziona sono i processi decisionali, non tanto per la incompetenza della dirigenza quanto per via di alcune variabili di contesto nelle quali i *decision maker* operano, tra cui il «deficit valoriale» che si sostanzia nel fatto che «la società italiana non ha stima per il funzionario pubblico». In tale prospettiva, l'A. valorizza il ruolo che il PNRR potrà avere sulla riforma della PA, grazie all'ingente disponibilità di risorse che - non solo servirà a incrementare gli organici ma – potrà essere utilizzata anche per rilanciare l'immagine delle amministrazioni pubbliche per via del possibile miglioramento e dello sviluppo professionale del personale e della possibilità di mettere a punto progetti innovativi che rendano il pubblico impiego nuovamente appetibile ai più giovani (p. 117).

<sup>(252)</sup> V. d.i. 5 novembre 2021, Allegato A, pp. 35- 36.

<sup>(253)</sup> Si tratta del d.m. 2 agosto 2022.

<sup>(254)</sup> V. Accordo 27 luglio 2022 (rep. atti n. 143/CSR).

Il quadro delle misure nazionali si completa con il Fondo nuove competenze (FNC), istituito con la decretazione emergenziale adottata durante la pandemia <sup>(255)</sup> che ha l'indubbio merito, nella sua concezione, di coinvolgere direttamente le associazioni sindacali nella gestione di processi di acquisizione/aggiornamento di competenze e, quindi, nelle operazioni di riassetto produttivo e organizzativo dell'impresa, anche in vista di transizioni occupazionali extra aziendali <sup>(256)</sup>.

Sia pure così sinteticamente abbozzato, lo schematico accenno ai principali interventi in materia di politiche del lavoro, tutti collocati nell'ambito del Piano Nazionale Nuove Competenze <sup>(257)</sup>, ci restituisce un quadro progettuale del nuovo sistema dei SPI che non ha precedenti ove solo si consideri che i tre programmi principali (GOL, Sistema Duale e FNC) sono concepiti per “servire” categorie di persone che per caratteristiche sono tra loro diverse o che possono trovarsi in momenti diversi delle rispettive esistenze in una condizione che richiede l'acquisizione di nuove competenze per garantirne la (ri)collocazione occupazionale. Certo, questo era già scritto nella riforma del 2015, trovando la manifestazione più esplicita nelle norme che regolano il patto di servizio (art. 20, d.lgs. n. 150/2015). Ma, appunto, scritto... Ecco perché, al di là dell'enfasi posta dalla comunicazione ufficiale <sup>(258)</sup> delle amministrazioni implicate nella relativa realizzazione di un così poderoso programma, non è il caso – senza voler essere scettici – di lasciarsi prendere da facili entusiasmi visti i risultati poco lusinghieri <sup>(259)</sup> delle pregresse esperienze. Ma a parte questo rilievo (che solo il tempo potrà auspicabilmente smentire) vi è che il buon esito della complessa operazione evolutiva verso una logica di orientamento dei servizi alle peculiarità della singola “persona in sé considerata” e che sembra far virare il sistema nuovamente nella direzione dell'occupabilità, pur potendo di buon grado considerarsi un tentativo compiuto di attuare il diritto al lavoro <sup>(260)</sup> (in un contesto profondamente diverso da

---

<sup>(255)</sup> V. art. 88, d.l. n. 34/2020, conv. In l. n. 77/2020.

<sup>(256)</sup> Dopo la modifica introdotta dall'art. 4, d.l. n. 104/2020. In tema cfr. L. CASANO, *La formazione continua e i fondi interprofessionali*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 92*, Adapt University Press, 2020, pp. 74 ss., spec. pp. 80 ss. nonché EAD., *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, cit. p. 1017 ove si sottolinea anche il beneficio connesso alla possibilità di impiegare fruttuosamente eventuali periodi di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa (come accaduto durante l'emergenza Covid) e, comunque, con un'attività formativa che persegue «la qualificazione dell'offerta di lavoro... in ottica preventiva, non “curativa”».

<sup>(257)</sup> Adottato con d.i. 14 dicembre 2021.

<sup>(258)</sup> Sull'importanza delle modalità di “narrazione” della politica per la comprensione della realtà cfr. M. BARBERA, *Tre narrazioni della flexicurity*, cit., p. 560.

<sup>(259)</sup> Secondo L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., pp. 105 -108, attribuibili anche a ragioni del tutto estranee alle pur significative carenze cui si è fatto cenno e, in particolare, all'insabbiamento della riforma dovuto alle spinte da parte delle regioni più forti verso l'autonomia differenziata ex art. 116, c. 3, Cost. Un tema che è tornato di attualità con il cambio di governo a ottobre 2022, come dimostra il d.d.l. A.S. 615 presentato il 23 marzo 2023. Ma già nel corso della precedente legislatura era stato depositato il d.d.l. A.S. 2264 del 7 giugno 2021 finalizzato a realizzare l'autonomia differenziata. Si tratta di una questione complessa che, peraltro, incrocia, quella diversa della garanzia effettiva dei LEP (al di là della loro formale determinazione “su carta”).

<sup>(260)</sup> In tal senso cfr. P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit., p. 93.

quello in cui esso fu “costituzionalizzato”), necessita del concomitante (e prioritario) successo su altri due fronti: il primo concerne la tempestività degli interventi in ragione dell’ormai acclarata evidenza che quanto più si resta in uno stato di disoccupazione involontaria tanto più diventa arduo reinserirsi nel mercato del lavoro. In questa direzione, l’assegno di ricollocazione (quale che sia il canale attraverso cui vi si accede) presenta delle buone potenzialità. Il secondo fronte concerne la realizzazione di un efficace sistema di orientamento che sappia coniugare un’attendibile (quanto più possibile “plastica”) profilazione della persona, delle sue attitudini e propensioni con percorsi di formazione, riqualificazione e di ricerca/inserimento lavorativo adeguati rispetto alle aspettative, alle aspirazioni e alle competenze possedute e/o acquisibili <sup>(261)</sup>. Il che, oggi, non dipende più solo dalla competenza dell’operatore del CPI, ma anche da una dotazione infrastrutturale informatica e di strumenti analitici di conoscenza <sup>(262)</sup> in grado di supportare il lavoro umano <sup>(263)</sup> – e, in questo senso, in alcune regioni (le solite!) esistono delle interessanti esperienze <sup>(264)</sup> – che dovrebbe progressivamente

---

<sup>(261)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Appunti per il rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, cit., p. 162.

<sup>(262)</sup> Il rafforzamento delle capacità analitiche è espressamente indicato tra gli obiettivi del GOL soprattutto con riferimento all’acquisizione di una maggiore conoscenza dei mercati locali del lavoro, attraverso – si legge (p. 35, Allegato A, d.i. 5 novembre 2021) - «strumenti analitici... quali *skills intelligence* e *skill forecasting*, in maniera integrata con il livello nazionale, che può operare in sussidiarietà ove tali strumenti non siano già disponibili [a livello regionale, n.d.a.]».

<sup>(263)</sup> L’orientamento, per essere efficace nei termini illustrati, presuppone di idonei e attendibili metodi di profilazione. Nel rapporto *L’orientamento di base e la profilazione qualitativa*, Collana Biblioteca ANPAL n. 15, 2020, consultabile in [ea8cdcdf-306f-b5a9-6d27-62a39e355383 \(anpal.gov.it\)](https://www.anpal.gov.it/ea8cdcdf-306f-b5a9-6d27-62a39e355383), l’ANPAL sottolinea la elevata frammentazione regionale nella selezione degli strumenti di supporto agli operatori impiegati per procedere alla profilazione dell’utente. Sebbene la diversificazione sia legittima in ragione del fatto che le regioni e, di riflesso, i CPI, godono di ampia autonomia nella scelta degli strumenti a tale scopo progettati, vi è altresì da rilevare che la stessa ANPAL ha messo a disposizione un *Servizio di profilazione qualitativa* (che si affianca a quella quantitativa, attraverso cui si perviene a una misurazione teorica della probabilità di diventare disoccupati di lunga durata) che viene utilizzato solo dall’8,6% dei CPI, mentre nel 43,8% dei CPI sono stati utilizzati dispositivi a supporto del colloquio, strumenti di diversa tipologia progettati *ad hoc*, messi a disposizione dai servizi di orientamento regionali o forniti dalle piattaforme dei (SIL) regionali, dotate di apposite sezioni dedicate all’orientamento (p. 18). Solo nel 13,3% dei casi vengono impiegati *software* evoluti e complessi dedicati all’orientamento. Il che, qualora ce ne fosse ancora bisogno, getta non poche ombre sulla effettività dei LEP, ancorché individuati, dall’art. 28, d.lgs. n. 150/2015 e dal d.m. 11 gennaio 2018, n. 4.

<sup>(264)</sup> Un esempio, in tal senso è quello della regione Friuli Venezia Giulia che, fin dal 2009, ha adottato – aggiornandolo periodicamente - il software *S.Or.Prendo*. Lo strumento prevede schede descrittive di oltre 450 professioni. In queste schede accessibili all’utente sono indicate le caratteristiche principali di ognuna delle professioni elencate nel *data base* (sintetica descrizione del profilo, attività lavorative previste, conoscenze e capacità personali richieste, contesti organizzativi nei quali l’attività viene svolta, percorso formativo e livello di qualificazione necessario per l’accesso alla professione) La finalità dello strumento consiste nel verificare, consolidare ed approfondire l’obiettivo professionale dell’utente, attraverso l’esplorazione e l’analisi delle singole schede che riguardano le diverse professioni presenti nel database, per migliorare la conoscenza dei profili, facilitare il processo di scelta e strutturare una serie di azioni mirate, necessarie per avviare un’efficace strategia di inserimento lavorativo. Oltre a comprendere meglio la natura delle diverse professioni, attraverso l’esplorazione di ciascuna scheda, l’utente può valutarne la prossimità rispetto alle proprie preferenze e conoscenze. Il programma permette infatti di collegare ai propri interessi personali e alle proprie preferenze lavorative specifici profili professionali. Registrando le preferenze e i livelli di interesse che le persone esprimono rispetto ai singoli aspetti del lavoro con cui sono costruiti i profili professionali, il software seleziona le professioni che meglio incontrano le preferenze della persona stessa, individuandone le



indirizzarsi verso ciò che allo stato attuale algoritmi e intelligenza artificiale non sono ancora in grado di fare e di dare: la componente motivazionale che include anche la capacità di indirizzare l'utenza verso i percorsi che maggiormente possano soddisfare le relative aspettative ma anche, in mancanza di opportunità, che sappia guidarle verso attività diverse, partendo da quelle che vi si approssimino maggiormente (un *second best*).

Su un piano più generale, tornando alla questione del diritto al lavoro, resta sullo sfondo che non tutta la disoccupazione è attribuibile al *mismatch* tra la domanda e l'offerta per una questione di deficit di competenze *a latere prestatoris*, incidendo anche altri fattori, taluni non necessariamente legati al “grado” di occupabilità della persona: si pensi alla mobilità territoriale e al divario Nord – Sud (che pure in un certo frangente della storia repubblicana è stata di considerevole entità) ma soprattutto al fatto che, come segnalava Mancini nel suo commento all'art. 4 Cost., in un'epoca in cui in Italia (ma non oltreoceano) ancora risuonava in alcune aree politiche l'eco delle teorie keynesiane, in assenza di politiche industriali e di spesa sociale che sostenga la domanda aggregata, l'efficienza dei servizi per l'impiego magari risulterà utile per creare una classe di lavoratori e di lavoratrici con competenze adeguate, ma non certo posti di lavoro. Una constatazione questa che, ancora oggi, la dottrina non manca – a ragion veduta – di sottolineare nonostante dovrebbe costituire un dato ormai pacificamente acquisito <sup>(265)</sup>, ma che può essere utile a indirizzare l'analisi giuridica altrove, andando oltre il lavoro c.d. “produttivo” inteso in senso capitalistico o «mercantile» (se si preferisce) e, dunque, al di là di quella concezione del lavoro nella sua dimensione di scambio economico regolato dal contratto, per ricomprendervi – affiancandola e non sostituendola – anche il lavoro senza mercato, quello svolto senza scopo di lucro, espressione con la quale non si intende «assenza di creazione di un valore rilevante per il diritto e di un valore economico e tanto meno negazione del carattere professionale di una prestazione di lavoro» <sup>(266)</sup>, quanto, diversamente, lavoro che non

---

caratteristiche che sono facilmente confrontabili con gli interessi espressi e combinandole tra loro. Il programma, abbinando alle risposte le professioni, crea così un elenco di professioni ordinate in base alla maggior coerenza e “prossimità” riscontrata tra le caratteristiche e gli interessi espressi dalla persona. Ciò consente all'utente, valutando la “distanza”, di attivare un processo di riflessione sui motivi che via via lo allontanano o lo avvicinano a determinate professioni. Per altri esempi di esperienze innovative (Provincia Autonoma di Trento ed Emilia-Romagna), v. ANPAL, *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*, cit., pp. 19 ss., da cui pure sono tratte le informazioni relative al caso del Friuli Venezia Giulia.

<sup>(265)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Ripensando il “nuovo” art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, originariamente in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .IT*, 2013, n. 172, ora in *Biblioteca ‘20 Maggio’*, 2013, n. 1, pp. 136 ss., spec. p. 138, che critica la riforma dell'art. 18 ispirata all'idea sostenuta in alcuni ambienti della politica italiana di tentare di riprodurre in Italia il modello danese, e afferma che «come insegna la stessa esperienza danese, è sul versante della domanda di lavoro che si gioca la partita decisiva, perché per quanto si voglia fluidificare, qualificare, motivare l'offerta, se non c'è crescita non c'è neppure mobilità da posto a posto, tramite un passaggio nel mercato destinato a rimanere temporaneo; e tantomeno c'è un'espansione occupazionale capace di assicurare un lavoro a chi è al suo ingresso su quel mercato, una volta compiuto il suo percorso scolastico e/o formativo».

<sup>(266)</sup> In tal senso, M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, cit., pp. 151 e 168 da cui è tratto il passo virgolettato. Cfr. in senso analogo A. CARRA, *Lavoro e reddito: una coppia in crisi*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, pp. 92 ss., spec. 95 e ivi, anche G. LUNGHINI, *Reddito sì, ma da lavoro*, pp. 67 ss., spec. p. 69 ove afferma che «Non si tratta di uscire dal capitalismo, ma di occupare quella terra di

produce un valore di scambio (attivit  verso denaro) bens  un valore d'uso, una prestazione utile al benessere della collettivit , non remunerata in ragione del tempo o del risultato prodotto (e, dunque secondo la tradizionale logica della redistribuzione del plusvalore tra chi ha contribuito a produrlo).

D'altra parte, se   vero – come   vero – che l'artt. 4 Cost. attribuisce un ruolo emancipante a qualsiasi «attivit  [...] o [...] funzione» che contribuisca al progresso della societ  e, dunque, guarda al lavoro *sans adjectif* come valore per la persona in s  e come titolo di appartenenza e di partecipazione alla comunit , il “lavoro senza mercato” pu  costituire una concreta risposta – da affiancare a quelle tradizionali che si muovono lungo il solco della competitivit  e della produzione destinata al mercato degli investimenti e del consumo – per «consentire un recupero integrale della soggettivit  della persona nei processi economici e sociali [...] e la valorizzazione di quel fondamento etico di solidariet  e giustizia contenuto nell'articolo 2 della Carta costituzionale» <sup>(267)</sup>.

#### **2.3.4. Il reddito minimo garantito e il diritto al lavoro “oggi”: una prima conclusione**

Questi ultimi rilievi ci permettono ora di riprendere le fila del ragionamento sulle tesi qui non condivise di Autori e Autrici che riconducono alla mancata attuazione dell'art. 4 Cost. il fondamento costituzionale della presenza nell'ordinamento di misure di RMG.

Dall'analisi svolta dovrebbe ormai essere chiaro – secondo le posizioni qui accolte – che, nella materia che ci occupa (il diritto al lavoro), non esistono regole prescrittive che il legislatore e i governi devono obbligatoriamente seguire nel dare attuazione alle previsioni costituzionali e ci , in ragione del fatto che nessuna politica (legislativa) del lavoro   idonea in s  e in senso assoluto a realizzare il pieno impiego, sia perch  questo rimane – nella prospettiva del modello di produzione capitalistico e dell'economia di mercato <sup>(268)</sup> – un orizzonte (pi  realisticamente, un miraggio) e come tale una linea verso cui si pu  tendere, ma mai raggiungere, sia in quanto le scelte compiute a livello nazionale sono sempre pi  condizionate da quelle effettuate in altri (e pi  alti) livelli di governo a cui, in un passato non troppo remoto, sono state trasferite porzioni di sovranit  legittimando ingerenze eteronome tanto pi  intense quanto pi  si   deboli (e indebitati come nel caso italiano).

Affermando ci  –   opportuno chiarirlo – non si intende sostenere n  che all'azione politica e legislativa delle istituzioni nazionali non resti altro che rassegnarsi a un deterministico asseveramento della primazia delle politiche dell'UE, n  tanto meno che la commistione di competenze interne ed eteronome nella determinazione delle linee di indirizzo politico – economico sia aprioristicamente valutata in modo negativo.

---

nessuno dell'economia e della societ  nella quale le merci non pagano. Questa terra esiste, lo dimostrano da un lato i tanti bisogni sociali insoddisfatti, dall'altro le tante attivit  che non sono mosse dall'obiettivo del profitto. Volontariato, associazionismo, movimenti ambientalisti, cooperative, centri sociali, attivit  tutte sospette in quanto non si piegano al criterio del calcolo e del lucro, sono tutti segni non sospetti di questa realt  (al punto che a queste attivit  si assegna una funzione surrogatoria).

<sup>(267)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*, pp. 168 – 169.

<sup>(268)</sup> Escludendo, dunque, il lavoro senza mercato.

Si intende solo sottolineare che se oggi il lavoro non è (più solo) quello che avevano di fronte i costituenti, ciò è sicuramente il frutto di variabili di contesto che trascendono quello nazionale e che, in ogni caso esulano dalla sfera decisionale di qualsiasi Stato o aggregazione di essi (le trasformazioni dell'ultimo trentennio dell'economia mondiale e il progresso tecnologico), ma – sia pure per una porzione minore – è anche il risultato di scelte deliberate compiute a livello politico nazionale ed europeo e, ovviamente, utilizzando il termine “scelte” si evidenzia implicitamente l'esistenza della possibilità di opzioni differenti, rispetto a quelle concretamente operate <sup>(269)</sup>.

Lasciando agli economisti il compito di valutare (tanto *ex post* quanto in via prospettica) se le politiche in essere siano effettivamente adeguate per affrontare i dilemmi dell'occupazione del XXI secolo <sup>(270)</sup>, qui si tenterà di valutare se e in quale misura quelle politiche siano conformi ai principi e alle regole dell'ordinamento (multilivello), partendo dalla conclusione.

La scelta di perseguire il diritto al lavoro mediante la flessibilità (in entrata, funzionale e in uscita) collocata nel contesto (solo teorico fino a qualche anno fa, ora dotato di qualche segno tangibile nella realtà) della *flexicurity* e privilegiando la prospettiva che vede nel soggetto imprenditoriale il motore dell'economia e dell'occupazione, condivisibile o meno che sia – qui pare – ricada nelle scelte operabili all'interno della cornice dei principi costituzionali e del diritto europeo.

---

<sup>(269)</sup> Sotto questo profilo, non è superfluo sottolineare che, talvolta, si trascura il fatto che le molteplici limitazioni (che non si riducono ai soli vincoli di bilancio) derivanti dall'appartenenza all'UE, sono decise da organi sovranazionali di governo di cui è partecipe anche la rappresentanza politica italiana. Come dire: al di là dei condizionamenti derivanti da scelte effettuate al di fuori dei confini nazionali, di quelle scelte il governo e il legislatore italiano è stato ed è tuttora attore, ferma restando, a livello interno l'esistenza di margini di discrezionalità nelle decisioni (anche di quelle attraverso cui dare attuazione al diritto e ai programmi dell'Unione).

<sup>(270)</sup> Con tale affermazione non si intende prendere posizione sulla dibattuta questione dell'epistemologia del diritto del lavoro (su cui v. *supra*), ma si vuole solo lasciare fuori dalla trattazione valutazioni che in questa parte dell'indagine sono irrilevanti.

Quanto ai primi, anche ammettendo l'esistenza nell'ordinamento di un principio <sup>(271)</sup> che postuli il "contrasto alla precarietà" <sup>(272)</sup> (e che trovi fondamento nell'art. 4 Cost. in comb. disp. con i primi tre principi fondamentali e declinazione nelle disposizioni sui rapporti economici *ex artt.* 35 ss. Cost.), è operazione complessa l'individuazione all'interno della Carta costituzionale di limiti positivizzati (diversi da quelli di cui all'art. 41 Cost. e, precisamente, *ex c.* 2 che in tal caso più che nell'utilità sociale <sup>(273)</sup> sono da rinvenirsi nella "dignità" della persona) a presidio di una "flessibilità sana", di qualità, insomma, che non sfoci in una perenne condizione di discontinuità occupazionale e/o sia di ostacolo a una progettualità esistenziale.

---

<sup>(271)</sup> Sulla distinzione tra valori e principi cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, 2008, pp. 205 ss., che, stigmatizzando l'uso promiscuo dei due termini, definisce i primi (valori) come «un bene finale, fine a sé stesso... che chiede di essere perseguito attraverso attività teleologicamente orientate» (ove cita Habermas, p. 206, nota 2) che costituiscono la «giustificazione» dei principi, da intendersi, invece, come «beni iniziali... che richiedono di realizzarsi attraverso attività consequenzialmente determinate» (p. 208). I principi costituiscono il fondamento delle regole. Va peraltro detto che la distinzione tra principi e valori, ancorché chiara sul piano teorico, diventa molto più sfumata sul piano concreto, perché come ammette lo stesso Zagrebelsky (p. 205) principi e valori spesso hanno «in comune il riferimento agli stessi "beni"». Secondo F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 2005, n. 1, p. 3, il nesso che lega valori e principi ... è «un nesso di strumentalità alternativa» ... nel senso che ad un medesimo assetto di valori possono sempre essere funzionali diversi principi, così come ad un medesimo principio può darsi attuazione tramite regole diverse, tenendo sempre presente che .... come le regole non potranno mai esaurire il principio così il principio non potrà mai esaurire il valore. Allora la vaghezza dell'enunciato costituzionale... è, dunque, funzionale alla tutela di uno o più valori tramite la possibilità di costruzione ermeneutica di diversi principi tutti diversamente funzionali al valore retrostante (o meglio all'assetto di valori)». Ma l'A. in realtà sembra comunque aderire alla visione di M. Luciani (ivi citato), affermando, al riguardo che «il valore contiene un dato di ineffabilità... Se tento di tradurlo in forme normative diventa principio. Il rapporto fra valore e principio è di sofferenza però. Se c'è il principio, già ho circoscritto il valore». D'altra parte, come rileva G. PINO, *Costituzione come limite, costituzione come fondamento, costituzione come assiologia*, in *Diritto e società*, 2017, I, pp. 91 ss., spec. pp. 111-112, dopo aver descritto i tre modelli di intendere la Costituzione (delle regole, dei principi, dei valori), con i relativi riflessi sotto il profilo interpretativo e argomentativo, rileva che tra le varie concezioni isolate «allo stato puro» (per esigenze descrittive) «possono esserci anche commistioni, combinazioni, sovrapposizioni, zone grigie. È possibile cioè che uno stesso giurista adotti un modello per interpretare e applicare alcune norme della costituzione, e un altro modello per interpretare e applicare altre norme della costituzione. Oppure è possibile che alcune tecniche interpretative o decisionali o stili dottrinali si trovino per così dire a metà strada tra due modelli (che non sia chiaro, cioè, se siano espressive dell'uno o dell'altro modello)». Alla luce di questi rilievi – che peraltro giustificano il pluralismo di interpretazioni che vengono attribuite al diritto al lavoro e, più in generale, al principio lavoristico e alle sue ricadute – non è il caso di drammatizzare la differenza concettuale – pur esistente – tra valori e principi, almeno per gli scopi di questo studio.

<sup>(272)</sup> L'espressione è mutuata da un contributo di L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, originariamente in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, n. 400, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2019, n. 2, pp. 225 ss., spec. pp. 232.

<sup>(273)</sup> Sulla portata del concetto di utilità sociale, cfr. da ultimo M. MARAZZA, *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa*, cit., p. 206, che, in una ricostruzione tesa a sostenere il valore dell'iniziativa economica privata in quanto "valore in sé", richiamando i limiti stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., afferma che «l'art. 41 Cost. non esaurisce la sua portata nel giustificare le previsioni legislative limitative dell'iniziativa economica. Al tempo stesso, infatti, delimita la possibile area di incidenza di quei limiti e, nella trama complessiva dei diritti costituzionali (artt. 41, 2 e 4 Cost.), attribuisce proprio all'attività economica, in sé considerata, un implicito valore di utilità sociale che trascende l'esercizio di una libertà individuale».

Al riguardo, è significativa la posizione di L. Zoppoli <sup>(274)</sup> secondo cui all'interno dell'attuale quadro di regolazione dei contratti flessibili sarebbero operabili scelte maggiormente protese a tutelare la posizione di lavoratori e lavoratrici (soprattutto contro gli effetti della discontinuità e della povertà lavorativa), ma al contempo lo stesso Autore è (onestamente) consapevole di quanto sia arduo individuare un set di (valori positivizzati in) principi costituzionali idonei a (im)porre al legislatore *an e quomodo* circa la giuridificazione di limiti alle derive precarizzanti della flessibilità.

In questo quadro, l'unica leva azionabile è quella della scelta (rimessa all'indirizzo politico – legislativo) delle tecniche di tutela internamente alla disciplina delle singole fattispecie contrattuali. Allo stato attuale queste – peraltro, differenziate tra le varie tipologie negoziali – si sostanziano principalmente nella garanzia della parità di trattamento e nei divieti di discriminazione, nelle causali (se e quando previste, in merito per es. alle assunzioni con il contratto a termine), nei limiti alla durata e alla reiterazione dei contratti, nelle clausole di contingentamento, nelle regole procedurali e nelle sanzioni contro gli abusi (la cui efficacia, oltretutto, resta condizionata dall'essere gli apparati sanzionatori “circolarmente” determinati dalle scelte di politica legislativa in merito al set di tutele da garantire, rispetto al quale vanno considerati anche gli ampi margini che le direttive in materia di lavoro flessibile permettono, imponendo – in fase di trasposizione negli ordinamenti interni – solo la conformità alle prescrizioni minime ivi sancite). Considerazioni analoghe, *mutatis mutandis*, possono valere con riferimento al lavoro autonomo non imprenditoriale, per il quale le tutele sono storicamente minori rispetto a quelle previste per il lavoro subordinato, sebbene negli ultimi anni si assista a una inversione di tendenza nell'attenzione rivolta a questa forma di occupazione per la quale sono state introdotte misure di protezione sociale, anche in caso di “disoccupazione involontaria” (DIS-COLL, ISCRO).

Orbene, è evidente, allora – ove si condividano i precedenti rilievi – che il «principio/valore *del* contrasto alla precarietà» può trovare attuazione in modi differenti, ognuno dei quali sposta in avanti o indietro la “leva” dei meccanismi di protezione interni al contratto <sup>(275)</sup>, per ricevere una più o meno equa compensazione (secondo il modello teorico della *flexicurity* sotteso alle scelte del legislatore) consistente in adeguati sostegni al reinserimento occupazionale (magari più stabile e duraturo) in termini di efficienti servizi per l'impiego, di politiche attive e di supporto economico. Ma questo – e qui si dissente dalla posizione dell'Autore – non autorizza a ritenere intaccata la resistenza di quel principio/valore dalle mutazioni che nel divenire storico si producono sul piano politico-culturale. Si tratta di una modalità attuativa differente in ragione dei diversi rapporti di forza che nel fluire del tempo si affermano e che determinano l'avvicinarsi di rappresentanze sociali e politico-legislative di diverso (e

---

<sup>(274)</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, cit., pp. 232 ss., da cui anche è tratto il testo virgolettato (corsivo nostro).

<sup>(275)</sup> Sotto questo profilo, è emblematica proprio la vicenda della disciplina dei contratti a termine contenuta nel d.lgs. n. 81/2015: le possibilità di ricorso a questa fattispecie negoziale sono state ristrette nel 2018 (d.l. n. 87/2018) attraverso l'introduzione di causali giustificatrici di fonte legale per poi essere nuovamente ampliate rimettendone alla contrattazione collettiva l'individuazione e, in mancanza (sembrerebbe in via sperimentale, fino al 30 aprile 2024) in presenza di ragioni di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti individuali del contratto di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023).

spesso contrapposto) indirizzo <sup>(276)</sup>. A mutare, così, non è il principio/valore poiché nella prospettiva del legislatore (multilivello) l'obiettivo di fondo dichiarato (v. qui *infra*) resta la “stabilità occupazionale” da intendersi, però, non racchiusa e garantita necessariamente all'interno del contratto di lavoro ma ampliata fino a ricomprendervi attività di formazione o di altra natura da svolgere durante le fasi di transizione verso una nuova occupazione, con il sostegno reddituale pubblico che dovrebbe garantire anche una continuità del progetto “esistenziale” personale. Ciò che muta, insomma, è il modo (ritenuto più idoneo) per rendere effettivo il “principio/valore” in ragione del cambiamento del contesto socio-economico di riferimento e dell'indirizzo politico-legislativo seguito <sup>(277)</sup>.

Si tratta di una questione delicata che non ha evidentemente una risposta univoca in quanto tocca quella assai controversa della *elasticità* della Carta fondamentale <sup>(278)</sup>. Qui, per gli scopi di questa indagine, ci si limita a evidenziare che tale connotato (presente anche nelle costituzioni rigide come quella italiana) non implica il «passivo recepimento delle esigenze che dal fatto promanano» trattandosi, di contro, di caratteristica da intendersi alla stregua di «strumento di salvaguardia del *quid* che le costituzioni intendono preservare», di conservazione «[del]l'essenza di valore che è sottesa alle norme desumibili dal testo costituzionale» <sup>(279)</sup>.

Tuttavia – e qui sta il punto – sul modo di preservare quel *quid* la Costituzione «non intende essere totalizzante [...] non impone modelli astratti, ma traccia concrete linee di tendenza e offre – alla politica che sappia e voglia servirsene – gli strumenti per assicurare il progresso [...] disegna un grande *processo* di emancipazione personale e [...] assume come meritevole di protezione l'interesse a che *ciascuno* realizzi il proprio progetto [senza, n.d.a.] definirlo in positivo» <sup>(280)</sup>. Sta insomma alla politica scegliere i tempi e i modi, ma anche – aggiungiamo – alle organizzazioni sindacali sfruttare gli spazi che la politica e, soprattutto, la legge lascia loro <sup>(281)</sup>.

E allora, in definitiva, si può affermare che il lavoro come “valore” anche in questa realtà storica differente rispetto a quella in cui maturò la formulazione dei principi costituzionali, resta – talvolta molto poco tangibilmente nelle forme più estreme di

<sup>(276)</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *op. ult. cit.*, p. 232 nonché, esplicitamente R. DEL PUNTA, *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, cit., p. 43 ove sottolinea che «Se dunque il riferimento costituzionale rimane (ovviamente) fondamentale, esso deve essere di continuo re-interpretato alla luce dei mutamenti economici, sociali e culturali, e non vale, comunque, ad immunizzare il sistema giuridico dalle alterne fortune della politica e della storia».

<sup>(277)</sup> Una manifestazione di nichilismo giuridico direbbe A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, cit., p. 689, ovvero «una versione del diritto sempre più ... strumentale ai rapporti di forza, che non presuppone di per sé alcuna concezione della morale e concepisce il diritto come una vuota forma pronta a riempirsi di qualsiasi istanza, degradando la visione neocostituzionale a una inammissibile forma di interpretazione creativa».

<sup>(278)</sup> Su questo tema, tra gli studi più completi, cfr. L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Giappichelli, 2012, *passim*.

<sup>(279)</sup> I passaggi tra virgolette sono ripresi da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, cit., p. 3 (corsivo nostro).

<sup>(280)</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, cit., p. 23.

<sup>(281)</sup> Su questi aspetti, per una retrospettiva, cfr. P. PASSANITI, *Diritto del lavoro e rappresentanza politica. Una riflessione sulla storicità dei diritti sociali*, in *LD*, 2018, n. 2, pp. 291 ss. e, con specifico riferimento anche alla crisi identitaria dei sindacati già emersa sullo scorcio degli anni '80, spec. pp. 298 – 303.

flessibilità <sup>(282)</sup> e soggiogato dalle regole della competizione globale – il principale canale emancipante, di cittadinanza sociale, di pieno sviluppo della persona, sia pure conseguibile attraverso percorsi personali più articolati, non più esclusivamente garantiti (come in passato) dall’accesso all’occupazione “per tutta la vita” e che, invece, includono anche la progressiva costruzione di una dote personale (*lato sensu* umana: culturale, professionale, sociale). Oggi, il diritto al lavoro, che piaccia o no, è questo nell’interpretazione che ne dà il legislatore, espressione – è bene ricordarlo – di un indirizzo politico scelto (indirettamente) dai cittadini-lavoratori <sup>(283)</sup>.

Sono evidenti i rischi che comporta un simile modello di tutela del (diritto al) lavoro e il fenomeno della *in-work poverty* ne è la manifestazione più concreta e deleteria. Ciò nonostante, è sufficiente scorrere il catalogo di diritti e principi sanciti a livello europeo per rendersi conto che si tratta di una evoluzione allo stato attuale (e nel futuro non solo prossimo) non suscettibile di stravolgimenti e che, al più, «nell’impossibilità di arrestare o contrastare [...] le continue trasformazioni di una società ad ordinamento capitalistico [*si può solo*] renderne l’impatto socialmente sostenibile e perfino desiderabile, assecondando gli sforzi che gli esseri umani devono compiere per adattarsi. Non è molto, ma è tutto» <sup>(284)</sup>. Così, anche il più recente “avamposto” europeo in materia di diritti sociali – il *social pillar* - (tralasciando i limiti di efficacia <sup>(285)</sup>) nel

---

<sup>(282)</sup> Cfr. L. NOGLER, *Cosa significa che l’Italia è una Repubblica “fondata sul lavoro”?*, in *LD*, 2009, n. 3, pp. 427 ss., spec. p. 437, ove, rileggendo il dibattito nella Costituente prima e filosofico, politico e giuridico dopo la promulgazione della Costituzione, afferma che «Per cogliere il significato più profondo della «non felice» (BOBBIO, PIERANDEI 1979, p. 90) espressione “fondata sul lavoro” occorre astrarre dall’attività lavorativa nel senso di considerare il lavoro quale condizione per l’esercizio dei diritti di cittadinanza, ma quale espressione paradigmatica di una determinata concezione dell’essere umano. Questa tesi è ormai largamente diffusa. [...] Solo chi gode effettivamente dei diritti sociali, ed in particolare, del diritto al lavoro è in grado di integrarsi come persona nella società e, quindi, attivarsi come cittadino».

<sup>(283)</sup> D’altra parte, M. S. GIANNINI, *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in *RGL*, I, pp. 1 ss., spec. p. 7, settanta anni fa, riferendosi alla diversa ipotesi dell’inadempimento del legislatore «che non fa la legge» e che, dunque, non introduce o disciplina gli istituti previsti dalla Costituzione, scriveva che «non vi è altro da fare che appellarsi al corpo elettorale perché mandi degli altri legislatori». Qui pare che il medesimo basilare principio democratico si attagli perfettamente alla situazione considerata, sebbene, l’attuazione dell’indirizzo politico prescelto dai cittadini attraverso l’elezione dei rappresentanti parlamentari oramai travalica i confini nazionali e, dunque, le azioni (inclusa la produzione legislativa) in cui si materializza sono il frutto di una sintesi (o mediazione compromissoria) con quelli espressi in altri contesti nazionali. Ben inteso: non si sta esprimendo nessuna opzione in favore (o in critica) alle scelte legislative.

<sup>(284)</sup> Così U. ROMAGNOLI, *Momenti di storia della cultura giuridica del lavoro*, in *LD*, 2016, n. 1, pp. 33 ss., spec. p. 15 (corsivo nostro).

<sup>(285)</sup> V. comunicazione della Commissione europea COM (2017) 250 del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*. Il *Pilastro* (che, tecnicamente, costituisce una raccomandazione) adottato con la dichiarazione comune nel vertice sociale tenutosi a Göteborg il 27 novembre 2017. La comunicazione relativa al *Social Pillar* è corredata dal *Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD* (2017) 201 del 26 aprile 2017, nel quale, esplicitamente (qualora ce ne fosse ancora bisogno dato lo strumento di *soft law* prescelto), si specifica che i diritti sociali del *Social Pillar* non sono «direttamente applicabili e dovranno essere tradotti in azioni specifiche e/o atti normativi distinti, al livello appropriato», restando dunque in capo agli Stati membri la responsabilità di darvi attuazione, salvo naturalmente l’adozione di direttive attuative da parte dell’Unione come del resto è accaduto (v. *infra* e nota seguente). Tale connotato è una delle ragioni dello scetticismo espresso da S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso*

principio n. 5, da un lato, riconosce a tutti/e i lavoratori e le lavoratrici, a prescindere dalla natura e dalla durata del rapporto, il diritto a un trattamento equo e paritario per quanto attiene alle condizioni di lavoro, all'accesso alla protezione sociale e alla formazione e se ne promuove la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato, di qualità, agevolando la mobilità professionale, prevenendo «i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie, anche vietando l'abuso dei contratti atipici» e fissando periodi di prova «di durata ragionevole»<sup>(286)</sup>; dall'altro lato, viene «garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico». Il che supporta l'idea che la flessibilità dei rapporti di lavoro assurga ormai al grado di (valore recepito in) principio al pari di quelli che ne intendono limitare l'espansione precarizzante.

È innegabile che qualche effetto, comunque, il Pilastro sociale lo abbia sortito ove solo si considerino alcune previsioni specificamente introdotte nel d.lgs. n. 104/2022 che attua la direttiva UE in materia di trasparenza nelle condizioni di lavoro. Ne costituiscono una dimostrazione le disposizioni concernenti le informazioni sulla prevedibilità dell'orario di lavoro che, tuttavia, come da altri rilevato, sembrano più idonee a ridimensionare le asimmetrie informative in merito alla durata e alla collocazione temporale della prestazione che non a garantire tutele sostanziali sul piano dello svolgimento del rapporto<sup>(287)</sup>; o, ancora, le norme che disciplinano gli obblighi informativi in materia di contratto di lavoro intermittente la cui “genetica” imprevedibilità viene – almeno formalmente – ridimensionata dalla contestuale modifica della disciplina della fattispecie negoziale. Queste novità, tuttavia, si presentano non scevre da criticità sotto il profilo applicativo e, per certi aspetti, anche sul piano sostanziale delle tutele: così, quella che sembrava, di primo acchito, la modifica più significativa, vale a dire l'indicazione dell'ammontare del minimo di ore retribuite garantite e della retribuzione che spetta al lavoratore in caso di attività aggiuntiva rispetto al minimo, è destinata a produrre un impatto limitato in quanto il corrispondente dovere di informazione sorge solo nell'ipotesi in cui le parti abbiano pattuito in merito a tale elemento negoziale<sup>(288)</sup>. Peraltro, la portata di queste modifiche potrebbe risultare di minore impatto rispetto alle attese per effetto dell'ulteriore ampliamento (cronologicamente di poco successivo) delle possibilità di ricorso al contratto di prestazione occasionale *ex art. 54-bis*, d.l. n. 50/2017 con due distinti interventi legislativi a

---

*un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, 2018, pp. 16 ss., spec. p. 17 e, *ivi*, in senso adesivo, M. D'ONGHIA, *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, pp. 30 ss., spec. pp. 34 -35.

<sup>(286)</sup> I passi virgolettati sono tratti dal principio n. 5 del Pilastro europeo dei diritti sociali. Alcuni di questi principi, come noto, hanno trovato attuazione nella Dir. (UE) 2019/1152, attuata in Italia con il d.lgs. n. 104/2022, su cui v. per tutti, D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Adapt University Press, e-Book series n. 96, 2023 e *ivi*, per un commento alla direttiva cfr. I. INGRVALLO, *Il quadro europeo: la direttiva (UE) 2019/1152*, pp. 25 e, in una prospettiva comparata, P. PARDOLESI, *Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili in prospettiva comparata*, pp. 40.

<sup>(287)</sup> Su cui cfr. L. SCARANO, *Il diritto all'informazione sulla prevedibilità dell'orario di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, cit., pp. 195 ss., spec. pp. 208 – 209.

<sup>(288)</sup> Cfr. C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, cit., pp. 266 ss., spec. pp. 273 -274.



distanza di soli quattro mesi <sup>(289)</sup> in ambiti di attività economiche di maggiore utilizzo anche del contratto di lavoro intermittente, con il possibile verificarsi di un effetto di “spiazzamento” di quest’ultimo a favore del primo dato «il giro di vite» impostogli dal decreto sulla trasparenza <sup>(290)</sup>. Un’evenienza non certo remota se si considera che analoghe conseguenze si erano prodotte durante il periodo di vigenza della disciplina del lavoro accessorio <sup>(291)</sup> (da ultimo regolato, prima dell’abrogazione, dagli artt. 48 – 50, d.lgs. n. 81/2015) proprio per effetto dello snaturamento che l’istituto aveva subito rispetto alle originarie finalità perseguite quando fece la sua comparsa nell’ordinamento (d.lgs. n. 276/2003).

Da ultimo non va dimenticata la disposizione (art. 10, d.lgs. n. 104/2022) sulla transizione a forme di lavoro più prevedibili, sicure e stabili che conferisce al lavoratore la possibilità di chiedere al datore di lavoro o al committente (in ragione della natura del rapporto) che gli venga riconosciuta una situazione occupazionale migliore, rispetto ai tre parametri richiamati, a condizione, tuttavia, che una tale opportunità sia effettivamente disponibile. Non a caso, si è parlato di una «norma “manifesto” della trasparenza e prevedibilità ma con scarsa valenza precettiva» <sup>(292)</sup>. Il quadro normativo sinteticamente descritto, peraltro, potrà subire adattamenti a un livello “generale” per effetto del decreto legislativo correttivo (al momento ancora mancante) la cui promulgazione peraltro è rimessa a un governo diverso da quello che ha formulato il testo del d.lgs.104/2002 attualmente in vigore; a livello “particolare” per effetto delle facoltà derogatorie attribuite alla contrattazione di prossimità (art. 8, d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011), sebbene, in ragione del considerando n. 38 della direttiva (UE) 2019/1152, nel rispetto del livello generale di protezione dei lavoratori <sup>(293)</sup>.

Dalle esemplificazioni descritte sembra trovare conferma l’idea che il livello di protezione di lavoratori e lavoratrici dipende dalle scelte compiute in sede politico-legislativa (europea e nazionale) ove si realizzano operazioni di “bilanciamento primario” che dipendono per un verso dalle istanze e dagli indirizzi di cui sono portatrici le

---

<sup>(289)</sup> Le cui facoltà di utilizzo erano già state allargate dal d.l. n. 87/2018 e ora, prima dall’art. 1, c. da 342 a 354, l. n. 197/2022 (su cui cfr. E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2023, pp. 78 ss.) e, di recente, ulteriormente ampliate dall’art. 37, d.l. n. 48/2023.

<sup>(290)</sup> Cfr. D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *L’impatto sulla disciplina del rapporto di lavoro del d.lgs. n. 104/2022 (emanato in attuazione della direttiva UE n. 2019/1152)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, cit., pp. 1 ss., spec. p. 10.

<sup>(291)</sup> Su questo specifico profilo, sia consentito in proposito il rinvio a S. CAFFIO, *Il lavoro (occasionale) accessorio: un’altra occasione mancata*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, pp. 415 ss, spec. pp. 420 -421.

<sup>(292)</sup> D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *L’impatto sulla disciplina del rapporto di lavoro del d.lgs. n. 104/2022 (emanato in attuazione della direttiva UE n. 2019/1152)*, cit., p. 18.

<sup>(293)</sup> D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*, p. 20 ove gli Autori evidenziano che l’Italia non ha recepito nel decreto legislativo attuativo la facoltà derogatoria in favore della contrattazione collettiva espressamente prevista dall’art. 14, Dir. (UE) 2019/1152, senza tuttavia che ciò possa incidere sull’esercizio di siffatta prerogativa da parte delle organizzazioni sindacali e datoriali. Peraltro, ove il contratto di prossimità in essere in azienda al momento dell’assunzione incidesse su alcune condizioni di lavoro (tra cui anche quelle concernenti gli obblighi di trasparenza), il datore sarebbe tenuto a darne informativa al prestatore di lavoro. Sul punto cfr. G. PIGLIALARMÌ, *Il diritto alla “conoscibilità” del contratto collettivo e gli obblighi informativi in materia retributiva e previdenziale*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, cit., p. 180.

maggioranze parlamentari e, per l'altro verso, vengono realizzate entro le cornici a maglie larghe (se si considerano i margini ampi lasciati ai legislatori nazionali – lo si è detto in precedenza – dalle direttive in materia di lavoro), salvo la revisione di quel bilanciamento all'esito di un eventuale sindacato delle Alte Corti.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e tornando, dunque, al diritto al lavoro tenendone presenti la “fattezze” delineate nelle pagine precedenti, pare – a chi scrive – che le tesi che ne negano l'attuazione non trovino riscontri né nella realtà storica, né nell'epoca odierna, rispetto alla quale (non di mancata, bensì) di diversa (indesiderata, forse anche insostenibile) modalità di attuazione sembra più corretto potersi parlare. Pertanto, dette tesi non sembrano idonee a supportare il fondamento costituzionale del dovere di introdurre misure di RMG, forzando il dato testuale di una norma, l'art. 38, che, come autorevolmente sostenuto, «non è formula “ambigua”»<sup>(294)</sup>.

Lungi dal negare l'esistenza di un nesso tra la disposizione costituzionale *de qua* e gli artt. 2, 3, comma 2 e 4 Cost., è vero che non esiste un modello predefinito a cui il legislatore ordinario deve attenersi, né riguardo agli istituti, né riguardo agli strumenti e ai meccanismi attraverso cui dare attuazione alla garanzia della protezione sociale a fronte della mancanza di lavoro. Ma resta il fatto che pur avendo l'art. 38 Cost. “interiorizzato” l'idea di sicurezza sociale, esso fa riferimento comunque a due modelli tipici, l'uno fondato sul principio solidaristico e l'altro – perché storicamente così è stato – realizzato mediante strumenti mutualistico-assicurativi, con le limitazioni oggettive e soggettive ivi previste.

Nulla impedisce che il legislatore «declini figure speciali nel pieno rispetto dei principi costituzionali [...] *anche* svincolate dalla logica meramente mutualistica-assicurativa», lasciandogli «ampia libertà nell'attuazione delle finalità perseguite con l'emanazione dell'art. 38 Cost.»<sup>(295)</sup>.

D'altra parte anche chi riconosce che l'enuclearsi nel testo costituzionale dei diritti sociali (tra i quali il diritto al lavoro) ha portato l'ordinamento – una volta constatate le difficoltà di realizzarlo – «a dilatare la sfera di operatività dell'assistenza sociale utilizzando questo mezzo di tutela anche per presidiare eventi e/o soggetti non rientranti nel disegno del costituente»<sup>(296)</sup>, di fatto ammette che si tratta, comunque, di una operazione di “dilatazione” del dato testuale e di estensione delle tutele reddituali che è, sì, legittima ma che si pone oltre la “doverosità” costituzionale. Il che, dunque, permette di ritenere le tesi che accolgono nozioni allargate o della “inabilità” *ex* art. 38, c. 1 Cost. includendovi “una dimensione sociale” ovvero della disoccupazione involontaria *ex* art. 38 comma 2, Cost. (comprendendo la condizione di chi dimostra disponibilità immediata al lavoro)<sup>(297)</sup>, non escano affrancate dal vizio di far dire alla disposizione costituzionale più di quanto in essa vi sia scritto e sia ermeneuticamente intelligibile alla luce dei limiti oggettivi e soggettivi ivi positivizzati.

<sup>(294)</sup> Cfr. M. CINELLI, *L'«adeguatezza» della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro it.*, 1986, I, 1770 ss., spec. p. 1779, in cui si trae spunto dalla sentenza C. cost. n. 31/1986, cit., per una più ampia riflessione su struttura e portata dell'art. 38 Cost.

<sup>(295)</sup> *Ibidem*, da cui sono tratti i passi riportati entro virgolette (corsivo nostro). Nel caso di specie, il riferimento è ai minimi pensionistici oggetto del sindacato di legittimità costituzionale commentato dall'Autore.

<sup>(296)</sup> R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Wolters Kluwer – Cedam, 2022, pp. 4 e 449 – 450.

<sup>(297)</sup> V. *supra* § 2.1.

È evidente che l'opzione per l'una o per l'altra prospettiva è produttiva di effetti differenti: se si ritiene di poter interpretare in maniera evolutiva o ampliata le nozioni di “inabile al lavoro” o di “disoccupazione involontaria”, il reddito minimo garantito (o altra misura di sostegno al reddito equivalente posta a carico della solidarietà generale) gode di una garanzia costituzionale, che a prescindere da come venga realizzata (scelta che resta nella discrezionalità del legislatore), deve comunque assicurare i mezzi necessari per vivere. Qualora, invece, si acceda alla seconda opzione interpretativa, quella qui ritenuta preferibile, benché non sia preclusa al legislatore ordinario la possibilità di introdurla – rappresentando quelle *ex art. 38 Cost.* soglie minime di protezione e non un limite all'espansione delle tutele – l'assenza di una garanzia costituzionale (fermo restando il diritto di chi versa in stato di bisogno ma “abile al lavoro” a “efficienti” servizi gratuiti per l'impiego e a misure di politica attiva personalizzate) fa sì che la predisposizione di uno schema di sostegno reddituale sia da considerare *praeter constitutionem* e, dunque, non indefettibile, restando rimessa alla discrezionalità legislativa la possibilità di modificarlo in *peius* o di sopprimerlo ove, in un dato frangente storico, emergano altre esigenze allocative di risorse per fronteggiare fenomeni o soddisfare interessi pubblici evidentemente ritenuti più rilevanti o, come, potrebbe accadere per far fronte a risparmi di spesa necessari per rispettare i rigorosi vincoli imposti a partire dal 2012 e allentati solo durante la crisi pandemica.

A questo proposito, tuttavia, anticipando una conclusione che si avrà modo di illustrare e argomentare meglio nell'ultima parte, qui non si sta mettendo in discussione la “necessità sociale” – intesa come esigenza della comunità di riferimento – di un intervento pubblico che renda sostenibile la vita all'interno di un contesto socio-economico caratterizzato dalle problematiche occupazionali e di marginalità esistenziale ripetutamente richiamate. Non c'è dubbio che una misura di contrasto e di prevenzione della povertà (nelle sue diverse declinazioni) sia ormai una via ineludibile ove, per restare alle questioni occupazionali, si voglia realizzare un sistema improntato alle logiche della *flexicurity* (non solo, naturalmente, con riferimento alla garanzia di mezzi di sostentamento, ma anche e soprattutto attraverso strumenti idonei a favorire l'emancipazione dalla condizione di disagio, quale ne sia la causa. Ciò nondimeno, l'assetto dei principi costituzionali – ove si condividano le conclusioni prospettate – ne esclude la “necessità giuridica” (o giuridicamente fondata) e colloca l'attuazione di simili misure di sostegno reddituale (e solo di queste ma non delle prestazioni di servizi efficienti) nell'area delle scelte di politica legislativa.

Da ultimo, ma anche su questo aspetto si avrà modo di tornare nella parte conclusiva, le politiche di sostegno reddituale e le misure di inclusione e/o di politica attiva del lavoro, da sole non bastano. Per ambire a un lavoro di qualità e per ridurre il rischio di marginalità (lavorativa e sociale) occorre realizzare un sistema di istruzione di qualità e inclusivo. E per rendersene conto è sufficiente qui assumere due dati: quanto al primo, in Italia, i soggetti di età compresa nella fascia 20 – 29 anni, in possesso, al più, di un titolo di studio secondario inferiore, sono oltre 1,1 milione <sup>(298)</sup>, cifra che raggiunge quasi 2 milioni, se si estende il *range* alla fascia 30 – 34 anni <sup>(299)</sup>. Il secondo dato riguarda i percettori di RdC che accedono al programma GOL: il 67,4% ha un

<sup>(298)</sup> V. ISTAT, *Annuario statistico 2022*, p. 317.

<sup>(299)</sup> *Ibidem*, ove si rileva che sono circa 811.000 i residenti di età compresa nella fascia 30 – 34 anni, che hanno conseguito solo la licenza media.

titolo di istruzione al più pari alla licenza media <sup>(300)</sup>. Questa condizione aumenta – molto più delle misure di condizionalità e della flessibilità – il rischio di “trappola della povertà” o, se si preferisce, della “precarietà”, perché consente soltanto l’accesso a lavori a basso contenuto di professionalità. E, in tale prospettiva, riduce altresì l’effettività della tanto proclamata libertà di “scegliersi” il lavoro.

In secondo luogo, i percorsi di “attivazione” in cui le persone si impegnano accedendo ai sussidi pubblici non devono necessariamente essere indirizzati verso il lavoro produttivo a fini di lucro, esistendo una domanda inesausta di bisogni sociali (v. *supra* § 2.3.3) che, per un verso, può trovare risposte attraverso attività produttive (non di valore di scambio, ma) di valore d’uso derivante dal produrre un “impatto sociale” in favore della collettività (*lato sensu* intesa) in una logica di “welfare generativo” che coniughi, cioè, responsabilizzazione del destinatario dell’intervento di sostegno reddituale, il (re)inserimento della persona nel contesto sociale e una “utilità” tangibile per la comunità di riferimento <sup>(301)</sup>; per altro verso, può comunque dare sbocchi lavorativi a medio – alto contenuto professionale nell’ambito del c.d. privato sociale. A questo proposito, testimoniano le potenzialità inclusive di questo variegato ambito di attività, non solo la costante espansione dell’economia sociale <sup>(302)</sup> ma anche l’avvio di studi sul fenomeno dei *social impact bond*, un modello di sviluppo nel privato sociale che sta attirando l’attenzione dei possessori di *surplus* di risorse e nel quale la logica del profitto che connota gli investimenti finanziari viene combinata con l’impatto sociale che questi sono in grado di produrre <sup>(303)</sup>.

## 2.4. Reddito minimo garantito e reddito di base nel quadro dei principi del diritto dell’Unione europea

La dottrina che si è occupata del tema, nella ricerca di principi a cui ancorare il fondamento del dovere del legislatore di introdurre uno schema di RMG ha pressoché costantemente fatto riferimento anche a quelli ricavabili dall’ordinamento europeo, pur nella consapevolezza che si tratta di riferimenti deboli sia per la natura tecnica degli strumenti utilizzati (le raccomandazioni), sia perché l’unico principio di riferimento è l’art. 34 § 3 CDFUE che, pur all’esplicito scopo di contrastare l’esclusione sociale e la povertà, riconosce un “generico” diritto all’assistenza sociale e abitativa <sup>(304)</sup> «secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni e prassi

<sup>(300)</sup> Fonte Nota di monitoraggio ANPAL Programma GOL, n. 3/2023, p. 11, consultabile sul portale istituzionale dell’Agenzia.

<sup>(301)</sup> Un’esperienza interessante è stata avviata dalla regione Toscana con la l.r. n. 17/2020, finalizzata a coinvolgere i percettori di interventi pubblici di sostegno regionali, i percettori di ammortizzatori sociali in deroga, di RdC nonché i destinatari di misure di politica attiva del lavoro, in «azioni a corrispettivo sociale». In tema di misure regionali per il contrasto alla povertà, cfr. S. LAFORGIA, *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà dalla periferia al centro... e ritorno*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 485 ss.

<sup>(302)</sup> Si rinvia al recente studio (anche in prospettiva comparata) di E. DAGNINO, *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in *DRI*, 2021, n. 4, pp. 1058 ss. e *ivi* altri riferimenti.

<sup>(303)</sup> Per un’analisi del fenomeno cfr. C. CRISTOFOLINI, *Potenzialità e criticità dei social impact bonds per l’inserimento lavorativo*, in *DRI*, 2021, n. 4, pp. 1027 ss. e per un esame di esperienze finalizzate all’inserimento lavorativo dei giovani e dei disoccupati, rispettivamente, pp. 1037 ss. e 1043 ss.

<sup>(304)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 422.

nazionali» peraltro, con le limitazioni derivanti dalle “clausole orizzontali” *ex artt.* 51 e 52 CDFUE (v. *supra* § 2.2).

D'altra parte, come riferito nel *Documento di lavoro dei servizi della Commissione* che accompagna l'adozione del *Social Pillar* (v. *infra*) <sup>(305)</sup>, l'Ue «può adottare misure destinate a sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» senza, tuttavia, compromettere la facoltà degli Stati membri di definire i principi fondamentali dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale e, a condizione, di non incidere «sensibilmente» sull'equilibrio finanziario nazionale (l'art 153 §§ 2 e 4 TFUE).

Dunque, il diritto *hard* dell'UE, allo stato attuale, non aggiunge nulla di utile a modificare le conclusioni raggiunte all'esito dell'analisi svolta sui principi della Costituzione nazionale. Qui, pertanto, rinviando a quanto già da altri/e detto al riguardo <sup>(306)</sup> ci si limita a qualche considerazione sulla produzione degli atti di *soft law* con l'avvertenza che, data l'efficacia “scarsamente” vincolante delle raccomandazioni, i rilievi che seguono rispondono, più che altro, a finalità meramente ricognitive, sebbene costituiscono il substrato conoscitivo necessario qui, per qualche osservazione sulla diversa prospettiva dell'adozione di una direttiva quadro, un aspetto che di recente è stato analizzato da un'Autrice <sup>(307)</sup> e che, peraltro, si presenta di grande attualità visto anche il tentativo (fallito) di cui si è dato conto (v. *supra* § 1) di proposta di iniziativa di formazioni sociali (attraverso una raccolta di firme a livello europeo) per l'introduzione di uno schema (non di RMG, bensì) di reddito di base; in seguito (v. *infra*, cap. 2 e 3) per valutare se e in quale misura la legislazione italiana in materia sia coerente con le indicazioni provenienti dall'UE.

Possiamo scindere il percorso compiuto dall'UE per promuovere l'istituzione negli Stati membri di misure di reddito minimo garantito, in due fasi ove lo spartiacque è rappresentato dall'introduzione del *Social Pillar* (26 aprile 2017).

Fino ad allora, a parte i richiamati principi, erano state adottate alcune raccomandazioni: la più risalente (racc. del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992), riconosce il diritto all'assistenza sociale e stabilisce principi e orientamenti per l'attuazione di tale diritto. Al di là del contenuto di dettaglio, l'aspetto decisamente innovativo di tale raccomandazione (se si considera l'epoca in cui è stata adottata) è costituito dal superamento del consolidato approccio mercatistico dell'allora Comunità europea in virtù del quale le misure di protezione sociale sono funzionali a scongiurare pratiche di *social dumping* – per accogliere una visione del sostegno (reddituale) pubblico quale strumento di contrasto all'emarginazione sociale, a salvaguardia della dignità e della libertà dell'individuo, in quanto persona e non solo come lavoratore <sup>(308)</sup>.

In seguito, in una nuova raccomandazione adottata nel 2008 <sup>(309)</sup>, nel ben diverso contesto socio-economico e giuridico-istituzionale del metodo aperto di coordinamento, la Commissione invita gli Stati a garantire adeguati strumenti di sostegno al

<sup>(305)</sup> V. Commissione europea SWD (2017) 201 *final* del 26 aprile 2017.

<sup>(306)</sup> Oltre all'Autrice citata in nota 366 per gli altri riferimenti v. *supra* § 2.1.

<sup>(307)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, in *RGL*, 2021, I, pp. 315 ss.

<sup>(308)</sup> V. considerando n. 2) e 6), Racc. 92/441/CEE.

<sup>(309)</sup> V. Racc. Commissione europea 2008/867/CE del 3 ottobre 2008.

reddito, in vista, però, come emerge dalle dichiarazioni di intenti <sup>(310)</sup>, di spingere nella direzione di un modello di economia competitiva che sul fronte dell'occupazione si ispiri all'idea della *flexicurity*, come esplicitamente chiarito nel considerando n. 4, ove l'obiettivo strategico dell'inclusione attiva viene definito «complementare alla strategia di flessicurezza». L'inclusione attiva passa principalmente attraverso l'accesso al lavoro produttivo (punto 4), lett. b)) e solo – pare ricavarsi per gli svantaggiati – anche mediante l'economia sociale (punto 4), lett. b), alinea ii)).

Un interessante documento strategico di riferimento in quegli anni di crisi è la comunicazione della Commissione del 2013 sull'attuazione del Fondo sociale europeo (FSE) <sup>(311)</sup> ove l'investimento nelle politiche sociali viene visto strategicamente come un volano per uscire dalla difficile situazione determinatasi per effetto delle ricadute globali della “bolla immobiliare” del 2008. In particolare si punta all'incremento nella spesa sociale per l'istruzione dei bambini e per il *long life learning*.

Nel 2016, con una nuova raccomandazione <sup>(312)</sup> la lotta alla povertà ha come obiettivo l'emancipazione dalla condizione di indigenza dei disoccupati di lungo periodo attraverso il supporto nell'inserimento lavorativo e per i quali si invitano gli Stati ad adottare un pacchetto di misure sintetizzabile nella formula di “assistenza intensiva nella ricerca di lavoro” (espressione, come noto, utilizzata per definire le finalità dell'assegnamento di ricollocazione *ex art.* 23, d.lgs. n. 150/2015). A distanza di qualche mese (settembre 2016), come da altri riferito <sup>(313)</sup>, la Commissaria per l'occupazione, Marianne Thyssen, chiude a qualsiasi possibilità per un salto di qualità nell'azione dell'UE finalizzata a promuovere l'introduzione di schemi di RMG, passando dalla via *soft* a quella *hard* (una direttiva quadro), adducendo la discutibile motivazione del difetto di competenza dell'Unione in materia di retribuzione (art. 153, § 5, TFUE). Motivazione discutibile – si è detto – sia perché il RMG non è (tecnicamente) retribuzione <sup>(314)</sup>, sia in quanto l'ostacolo più solido all'adozione di una direttiva è costituito dal fatto che si tratta di prestazioni riconducibili alla sfera della «lotta contro l'esclusione sociale» (art. 153, § 1, lett. j), TFUE) o a quella della «modernizzazione dei sistemi di protezione sociale (art. 153, § 1, lett. j), TFUE), settori non contemplati tra quelli nei quali il Parlamento e il Consiglio possono adottare prescrizioni minime, appunto, mediante direttive (art. 153, § 2, lett. b), TFUE), potendo al più – come finora accaduto – svolgere attività di impulso mediante misure attuabili con il Metodo Aperto di Coordinamento, dunque, di «matrice chiaramente intergovernativa e non regolativa, ovvero dotato di un grado di vincolatività assai limitato» <sup>(315)</sup>.

<sup>(310)</sup> V. ad es. il richiamo al «rispetto della dignità umana» contenuto nel primo considerando.

<sup>(311)</sup> Per l'Italia, v. Commissione europea, comunicazione COM (2013) 83 del 20 febbraio 2013, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*.

<sup>(312)</sup> V. racc. del Consiglio 15 febbraio 2016, pubblicata in GU L 67, del 20 febbraio 2016.

<sup>(313)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., pp. 422-423.

<sup>(314)</sup> A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, cit., p. 321.

<sup>(315)</sup> Cfr. M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in LD, 2019, n. 1, 63 ss., spec. pp. 73 e 77-78 che l'A. l'assimila, per tale ragione, alla SEO.

Certo, se al reddito minimo garantito fosse attribuita la qualificazione di misura di politica attiva piuttosto che di prestazione monetaria assistenziale (privilegiando insomma la finalità di attivazione rispetto a quello del sostentamento) – come ha fatto la Consulta nelle due controverse sentenze con le quali ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale in merito al carattere preclusivo (e discriminatorio) del requisito della residenza di lungo periodo richiesto agli stranieri per accedere al ReI (C. cost. n. 34/2022) e, successivamente al RdC (C. cost. n. 19/2022, cit.) – si aprirebbe qualche margine per giungere a conclusioni differenti poiché il RMG potrebbe essere ricondotto nell’area delle politiche per la «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» (art. 153, § 1, lett. h), TFUE). Una via che sembra comunque tortuosa perché, se si considera che in tutte le raccomandazioni il sostegno al reddito anche in favore di chi è “lontano dal mercato del lavoro” viene sì, collegato alle misure di “condizionalità”, ma queste – salva l’ipotesi di una spontanea adesione della persona al pacchetto di interventi di partecipazione attiva predisposti dagli Stati membri secondo le legislazioni nazionali – restano un mero effetto (*rectius*, un onere) della richiesta e dell’accesso al sussidio economico. Si dovrebbe trattare, insomma, di una misura concepita come quella del *Supporto per la formazione e il lavoro* ex art. 12, d.l. n. 48/2023, in cui l’accesso al sostegno economico (stabilito in misura fissa <sup>(316)</sup> ma comunque non sganciato dalla condizione reddituale <sup>(317)</sup> e, dunque, dalla “prova dei mezzi”) è subordinato non alla semplice stipula del patto personalizzato di servizio, bensì alla dimostrazione di essersi preventivamente attivato presso Agenzie per il lavoro o altri Enti autorizzati e accreditati allo svolgimento dell’attività di intermediazione <sup>(318)</sup> ma, soprattutto, alla partecipazione effettiva a programmi formativi o ad altre misure di politica attiva ovvero ad attività utili alla collettività <sup>(319)</sup>. A questo proposito, è stato rilevato che una direttiva che facesse leva sul settore in argomento, rischierebbe, in effetti, di considerare la povertà in una prospettiva monodimensionale, quella derivante dalla mancanza di lavoro, affidando ai meccanismi di attivazione per il mercato del lavoro l’inserimento di categorie di persone vulnerabili la cui condizione di esclusione sociale, invece, ha in genere origine multifattoriale <sup>(320)</sup>. Ardua ma non impraticabile parrebbe l’individuazione della base giuridica per una direttiva quadro che si collocasse nel settore della sicurezza sociale e della protezione sociale dei lavoratori (art. 153, § 1, lett. c), TFUE). Sebbene, infatti, per l’intervento regolativo dell’Ue in tale ambito sia richiesta l’unanimità (art. 153, § 2, TFUE) e, come detto, resta comunque la libertà degli Stati membri di determinare i principi fondamentali in materia di sicurezza sociale (oltre al dovere di preservare l’equilibrio finanziario), gli ostacoli sembrano comunque superabili essendo il primo rimesso a una valutazione di carattere politico delle istituzioni dell’Ue e, dunque, dei singoli Stati (certo non semplice da conseguire data l’eterogeneità di condizioni socio-economiche

<sup>(316)</sup> V. art. 12, c. 7, d.l. n. 48/2023.

<sup>(317)</sup> V. art. 12, c. 2, d.l. n. 48/2023 in cui si richiede un ISEE familiare non superiore a 6.000 euro annui.

<sup>(318)</sup> V. art. 12, c. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(319)</sup> V. art. 12, c. 7, d.l. n. 48/2023.

<sup>(320)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, cit., p. 322.

e di vedute esistenti tra i paesi membri) e il secondo già superato dal fatto che tutti i paesi hanno introdotto misure di reddito minimo garantito (da ultimo la Grecia).

In questo quadro, la dichiarazione sul *Social Pillar*, segna però l'avvio di una nuova fase, sebbene proseguendo nel solco della *soft law*. Il diritto a un reddito minimo garantito viene espressamente sancito dal principio n. 14 che ne aggancia il beneficio, per chi è “abile al lavoro” a «incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». Al di là del contenuto del principio, un aspetto indubbiamente significativo è che esso sia inserito (sia pure in Capo diverso) all'interno di atto che promuove pur con i limiti di fondo evidenziati (v. *supra* § 2.3.4) la messa a punto di strumenti di sostegni reddituale insieme alla promozione di un'occupazione di migliore qualità, nella consapevolezza che le misure in genere adottate a seguito di cessazione del rapporto di lavoro potrebbero non essere sufficienti a garantire il lavoratore dal rischio di disoccupazione di lungo periodo. Ciò nondimeno il diritto al reddito minimo sancito dal principio n. 14 si riferisce in generale alle “persone” e non ai lavoratori, in considerazione della difficoltà che le ragioni di vulnerabilità che espongono a un elevato rischio di esclusione possono non dipendere necessariamente dalla mancanza di lavoro e devono essere affrontate anche con strumenti diversi per favorire la fuoriuscita dalla condizione di disagio ma anche per prevenirne la ricaduta.

In termini di impulso alle politiche di contrasto alla povertà, la risposta iniziale si è incanalata nel solco delle precedenti: nel 2021 è stato adottato il *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* <sup>(321)</sup> che, come sottolineato, malgrado le promettenti dichiarazioni sulla necessità di ridurre la povertà e sulla essenzialità dei regimi di RMG, si costituisce una risposta “timida”, nonostante la presa d'atto di molte disomogeneità fra i vari regimi nazionali, limitandosi ad annunciare che la Commissione nel 2022 avrebbe proposto al Consiglio una raccomandazione per sostenere e integrare le politiche degli Stati membri <sup>(322)</sup>.

La raccomandazione del Consiglio è stata adottata il 30 gennaio 2023 <sup>(323)</sup> e, a parte il consueto richiamo nel preambolo di tutti gli atti adottati in precedenza, i punti più significativi oggetto degli inviti rivolti agli Stati muovono dalle forti sperequazioni esistenti tra gli schemi di reddito minimo adottati a livello nazionale <sup>(324)</sup> per quanto concerne una pluralità di aspetti: l'adeguatezza delle prestazioni (intesa come entità dei sussidi da ragguagliare almeno alla soglia di povertà assunta a livello nazionale quale che sia il sistema di misurazione); la selettività nell'accesso (soprattutto riguardo ai requisiti richiesti agli stranieri); la qualità dei servizi essenziali (l'acqua, i servizi igienici, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali) e “abilitanti” (che rispondono a esigenze specifiche delle persone come l'assistenza sociale, la consulenza, il coaching, il tutoraggio, il sostegno psicologico, la riabilitazione ovvero servizi “a carattere generale”, tra cui l'educazione e cura della prima infanzia, l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine, l'istruzione e la formazione nonché gli alloggi); le campagne di sensibilizzazione e di informazione (in molti Stati è stato rilevato un

<sup>(321)</sup> V. comunicazione della Commissione COM(2021) 102 *final* del 4 marzo 2021.

<sup>(322)</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, cit., p. 316.

<sup>(323)</sup> V. racc. Consiglio 2023/C 41/01 del 30 gennaio 2023.

<sup>(324)</sup> Emerse nel corso della *Peer Review on Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)*, Vilnius, 7 – 8 February 2019, su cui, *amplius*, A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 325 ss.



basso tasso di accesso ai sussidi a dispetto di tassi di popolazione in condizione di povertà decisamente più elevati); l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di governance e di monitoraggio invitando gli Stati, tra l'altro, a dotare gli *stakeholders* (le autorità regionali e locali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli attori dell'economia sociale), dei mezzi per partecipare efficacemente alla concezione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione dei regimi di reddito minimo.

È evidente che, al di là della natura *soft* dello strumento tecnico ancora una volta impiegato, vi è un salto di qualità nell'attenzione agli aspetti di dettaglio delle discipline nazionali: a differenza di quanto accaduto in passato, quando pure erano state evidenziate differenze notevoli tra gli Stati, con la raccomandazione del 2023, di fatto, si sottolinea come l'effettiva capacità degli schemi di RMG di contrastare i fenomeni di povertà ed esclusione sociale dipenda fortemente da come le misure vengono concepite. Sembra insomma, dato il livello particolarmente analitico delle indicazioni ivi contenute, un invito (non tanto) “subliminale” all'adozione di una direttiva.

E, in effetti, a distanza di meno di due mesi, il Parlamento ha adottato una risoluzione<sup>(325)</sup> che esplicitamente invita la Commissione a valutare l'evoluzione in tale direzione degli interventi dell'Unione in materia di reddito minimo, affermando che una direttiva dell'UE oltre a poter contribuire al conseguimento dell'obiettivo di ridurre almeno della metà la povertà in tutti gli Stati membri entro il 2030 e all'integrazione delle persone assenti dal mercato del lavoro – ferme restando le specificità dei sistemi nazionali di protezione sociale – potrebbe altresì costituire un significativo passo in avanti verso il miglioramento dell'accessibilità, dell'adeguatezza e dell'efficacia dei regimi di reddito minimo (punto n. 8); indirizzo che viene ribadito (più sinteticamente) nel successivo punto n. 20.

Quanto questo potrà costituire un impulso per l'adozione di una direttiva in materia di reddito minimo è difficile prevederlo, sebbene, la presa di posizione del Parlamento europeo rappresenti un'ulteriore testimonianza della necessità di riavvicinare i sistemi nazionali ove l'Unione voglia impegnarsi in maniera più decisa nel contrasto ai fenomeni di povertà ed esclusione sociale. Le ricadute per l'Italia sarebbero importanti, non tanto in termini di minimi di prestazione anche perché, come detto, l'entità di queste resta condizionata per espressa previsione del TFUE alle esigenze di equilibrio bilancio (lo sono anche le misure attualmente in vigore). Piuttosto, alla luce di quanto rilevato in merito all'assenza, allo stato attuale, di un ancoraggio costituzionale in favore di regimi di reddito minimo garantito, il sopravvenire di una direttiva introdurrebbe nell'ordinamento interno un limite alla discrezionalità del legislatore che potrebbe, sì, modificare in *peius* le prestazioni ma mai scendere al di sotto delle prescrizioni minime imposte dalla legislazione europea. In definitiva, una direttiva contribuirebbe ad alzare la soglia minima di tutela garantita dall'art. 38 Cost., superando gli ostacoli di ordine oggettivo e soggettivo previsti dai primi due commi della disposizione.

---

<sup>(325)</sup> V. risoluzione del Parlamento europeo P9 TA(2023)0076 – (2022/2840(RSP), *Un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, del 15 marzo 2023, su cui cfr. S. SPATTINI, *Reddito minimo: le raccomandazioni dell'Europa*, in *Bollettino Adapt* 3 aprile 2023, n. 13.

### 3. Un *focus* riepilogativo sugli approdi parziali dell'indagine

A conclusione di questa prima parte dello studio, sembra opportuno fare un breve riepilogo dei pi  significativi approdi, ancorch  parziali.

A. La formulazione dell'art. 38 Cost. non consente di dare fondamento giuridico a un obbligo a carico del legislatore ordinario di introdurre schemi di reddito minimo garantito. Tuttavia, poich  le previsioni ivi contenute costituiscono soglie minime di protezione (e non limiti all'espansione delle tutele), resta nella discrezionalit  legislativa la predisposizione di misure di sostegno reddituale per soggetti ed eventi non previsti dalla disposizione costituzionale. In tal caso, la presenza del principio che sancisce il diritto-dovere al lavoro depona nella direzione di una misura condizionata a oneri di "attivazione" e, preferibilmente, selettiva in ragione dell'accertamento di un effettivo stato di bisogno bench , sotto questo profilo, nonostante le perplessit  che in merito si nutrono per un possibile contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, il precedente dell'istituzione del servizio sanitario nazionale sembrerebbe non escluderne apriori la praticabilit .

B. Neanche il diritto dell'Unione europea fornisce, allo stato attuale, ancoraggi affin-ch  sia considerato giuridicamente fondato il dovere del legislatore di introdurre uno schema di reddito minimo garantito. L'azione dell'UE nel contrasto alla povert  si   finora sviluppata esclusivamente attraverso il ricorso a strumenti tecnici di *soft law* che hanno avuto sicuramente un effetto di impulso ma che sono pressoch  privi di valenza prescrittiva. Questa circostanza, unitamente alle marcate differenze esistenti tra le legislazioni nazionali in materia, induce a ritenere necessaria l'adozione di una direttiva quadro che in Italia avrebbe altres  l'effetto di rendere indefettibile il livello di tutela fissato nelle prescrizioni minime europee. In ogni caso, l'adozione di una direttiva, stante l'assetto dei principi ricavabili dal diritto primario dell'UE, resta problematica per via dell'incerta base giuridica. Anche ove adottata, stanti i principi del diritto primario dell'Unione e il contenuto delle raccomandazioni, la direttiva avrebbe come oggetto uno schema di RMG, dunque, condizionato alla prova dei mezzi e all'adesione dei beneficiari a percorsi di inclusione.

C. Il principale canale di inclusione sociale continua a essere (considerato) il lavoro. Le trasformazioni in atto e la scelta a livello europeo e nazionale di informare il sistema al modello della *flexicurity*, rende il RMG una misura (non giuridicamente, bens ) socialmente necessaria in ragione del fatto che il lavoro potrebbe non essere idoneo (per durata, entit  della prestazione e contenuto professionale) a garantire un reddito sufficiente a condurre un'esistenza libera e dignitosa o, quanto meno, a favorire l'emersione dalla condizione di povert  e/o di esclusione sociale.

D.   fondamentale il ruolo dei servizi, di quelli c.d. "abilitanti" in particolare, che rispondono a esigenze specifiche della persona, poich  di per s  sole le misure di sostegno al reddito non sono sufficienti a contrastare i fenomeni della povert  e/o dell'esclusione sociale, essendo necessario che essi siano anche prevenuti, attraverso la predisposizione di interventi di altra natura e, in particolare:

- servizi per l'impiego e servizi sociali efficienti, accessibili e diffusi che garantiscano percorsi di (re)inserimento personalizzati e diversificati in ragione della causa all'origine della condizione di disagio economico e/o sociale;
- un'istruzione di qualità e inclusiva. L'Italia ha al momento un elevato numero di persone con un grado di istruzione basso (povertà educativa) che limita le possibilità di accedere a un lavoro di qualità ma anche di acquisire conoscenze e competenze che ne possano migliorare la professionalità e, di riflesso, l'occupabilità. Questo fattore limita fortemente l'accesso al lavoro e, ancor più, la possibilità di reperire un'occupazione maggiormente rispondente alle aspettative personali.
- le politiche di attivazione devono essere finalizzate non solo al reinserimento nel mercato del lavoro produttivo (industriale/commerciale) ma anche in quello della economia sociale e, in generale in attività nelle quali la prestazione non assume valore di scambio bensì valore d'uso. In tal senso, gli interventi di sostegno (anche monetario) possono acquisire una funzione di welfare rigenerativo.

Nei prossimi capitoli si analizzerà la legislazione italiana in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, valutando principalmente due profili:

1. la conformità ai principi dell'ordinamento (multilivello) così come delineati in questa prima parte (profilo normativo – giuridico);
  2. la coerenza e la proporzionalità rispetto agli scopi perseguiti (profilo funzionale).
- Costituiranno oggetto d'esame la principale misura introdotta nell'ordinamento italiano, il Reddito di cittadinanza e le due prestazioni introdotte dal d.l. n. 48/2023 (l'Assegno di inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro).

## Il Reddito di Cittadinanza tra lotta alla povertà e occupazione

### 1. Dal ReI al progetto del RdC

Questa parte dell'indagine è dedicata all'esame della prima disciplina del RdC, quella cioè adottata con il d.l. 4/2019 e rettificata dalla legge di conversione n. 26/2019. La scelta si giustifica, come peraltro anticipato in premessa, con la finalità di dar conto della progressiva evoluzione e di come si giunge alla riforma adottata a maggio del 2023, che sarà esaminata nel corso del prossimo capitolo. Quella sede costituirà occasione anche per esaminare gli interventi operati in particolare dal Governo Draghi e dalla legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022) segnando, salvo revisioni successive, l'ultimo atto della storia del RdC.

Questa prestazione è stata la principale "misura-bandiera" messa in campo dal Movimento 5 Stelle durante la penultima campagna elettorale, quella che condotto all'avvio della XVIII Legislatura. I due istituti introdotti nel 2019, il Reddito di Cittadinanza <sup>(1)</sup> e la Pensione di Cittadinanza (nel prosieguo PdC), sono confluiti nel Contratto per il Governo del cambiamento, documento siglato tra Lega e M5S per cristallizzare gli obiettivi politici di questa inedita alleanza di Governo e suggellare un patto che si regge su 30 punti programmatici, uno dei quali (il punto 19) dedicato proprio al Reddito e alla pensione di cittadinanza, quali misure funzionali a porre rimedio alla eccezionale ondata di povertà <sup>(2)</sup>. Da qui dunque, occorre partire per comprendere sino in fondo gli obiettivi perseguiti ma anche la ratio di molte previsioni che, non solo stonano con la denominazione, ma hanno sollevato non critiche di segno diverso.

---

<sup>(1)</sup> Sul concetto di reddito di cittadinanza G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Ed. Gruppo Abele, 2011 (ma a ben guardare in tal senso la produzione scientifica dell'Autore degli ultimi cinque anni), nonché M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, pp. 301 ss., ed anche M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, I, pp. 409 ss., spec. 413 ss.; C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *RDSS*, 2018, pp. 711 ss. Per alcune riflessioni sulle esperienze estere T. TREU, *Sustainable social security*, in *RDSS*, 2018, pp. 621 ss., spec. 649 ss.; sul reddito minimo in Francia e Germania, v. ANPAL SERVIZI, *Il reddito minimo nella politica sociale nell'UE e in alcuni Paesi Europei*, giugno 2019, in *lavorosi.it*. Sull'esperienza dell'Arbeitslosengeld II, v. A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la «Dote unica lavoro» nel panorama internazionale*, in *RDSS*, 2018, pp. 757 ss., spec. 785 ss.

<sup>(2)</sup> Sulla povertà come «condizione in cui le persone possiedono risorse inferiori a quelle necessarie per raggiungere uno standard di vita accettabile», v. F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *LD*, 2019, pp. 29 ss. Come ricorda R. MONDUCCI, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 5 marzo 2019, spec. 7 ss., «Nel 2017, 1 milione e 778 mila famiglie (6,9% delle famiglie residenti), nelle quali vivono 5 milioni e 58 mila individui (8,4% dell'intera popolazione), erano in condizione di povertà assoluta.

Il Contratto definisce il reddito di cittadinanza «misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese». Già la definizione della misura ha suscitato perplessità, rivelando profili discriminatori per la sua (originaria) destinazione ai soli italiani, in omaggio ad un “mantra” politico («prima gli italiani») che non può non fare i conti con i principi costituzionali ed europei, orientati in tutt'altra direzione <sup>(3)</sup>. Non minori perplessità hanno segnato la denominazione della misura, caratterizzata da una palese ambiguità semantica, specie se si considerano i profili discriminatori che la contraddistinguono con riferimento alla platea degli aspiranti beneficiari (v. infra § 5) <sup>(4)</sup>.

La finalizzazione della misura nel Contratto al reinserimento del destinatario nella vita sociale e lavorativa (quale «volano per esprimere le potenzialità lavorative del nostro Paese, favorendo la crescita occupazionale ed economica») fa del RdC “lo” strumento elettivo a tutela della dignità dell'individuo in quanto tale, per cui la limitazione nel Contratto ai soli cittadini italiani appare ancora più ingiustificata tanto da aver indotto il Governo a tornare sui propri passi in occasione del varo del provvedimento attuativo.

Dignità e povertà sono stati elevati a valori-cardine dell'azione politica del M5S, tanto da aver indotto il precedente Governo a investire molto della propria credibilità politica in due specifici provvedimenti e cioè il c.d. decreto dignità (d.l. n. 87/2019) ed il decreto RdC (d.l. n. 4/2019).

Quanto al tema della tutela della dignità, a più di un anno dal d.l. n. 87/2019 «tutti i principali indicatori statistici convergono verso la stessa conclusione: la riforma del contratto a tempo determinato e del lavoro in somministrazione ha fatto crollare l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibili regolari senza far registrare, nel contempo, un incremento corrispondente di contratti di lavoro a tempo indeterminato» <sup>(5)</sup>.

Quanto al contrasto alla povertà <sup>(6)</sup>, l'attenzione verso tale tema “parte da lontano”, come dimostra l'introduzione, nel corso dell'ultimo quarto di secolo, di diverse misure dedicate al contrasto del disagio economico e sociale, a partire dall'esperienza sperimentale del reddito minimo di inserimento, introdotto dall'art. 59, c. 47, l. n. 449/1997 e disciplinato dal d.lgs. n. 237/1998 <sup>(7)</sup>, dalla l. n. 328/2000 che istituisce il sistema integrato di interventi e servizi sociali <sup>(8)</sup>, passando per la Carta Acquisti, di cui all'art.

---

<sup>(3)</sup> Preferisce parlare di “decretone” identitario del governo e della maggioranza giallo-verde, G. CAZZOLA, *Politically (in)correct – Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro*, in Boll. Adapt, 25 febbraio 2019, n. 8, che parla di «summa identitaria» nonché ID., *Il reddito di cittadinanza*, in LG, 2019, pp. 446 ss.

<sup>(4)</sup> G.M. SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, in WP CSDLE, n. 402/2019, spec. p. 3.

<sup>(5)</sup> L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, Milano, 2019, 154 ss.

<sup>(6)</sup> Ma sulle politiche di contrasto alla povertà v. V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in RDSS, 2016, pp. 448 ss., spec. p. 452, il quale a tal proposito parla di un «diritto del lavoro [...] costretto a tornare alle sue origini, occupandosi delle politiche di contrasto alla povertà».

<sup>(7)</sup> Promulgato in attuazione della delega prevista dall'art. 59, c. 48, l. n. 449/1997. La misura era finanziata con le risorse assegnate al Fondo per le politiche sociali, introdotto dall'art. 59, c. 44, l. n. 449/1997, con stanziamenti cospicui e crescenti previsti per gli anni 1998 (28 miliardi di lire), 1999 (15 miliardi di lire), 2000 (143 miliardi di lire).

<sup>(8)</sup> Sulla cui rilevanza sistematica nel quadro evolutivo delle politiche sociali di sostegno alla famiglia e di contrasto alla povertà, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*,

81, c. 32, d.l. n. 112/2008, mirata a fornire sostegno alle famiglie cadute in condizioni di bisogno per effetto dell'incremento dei prezzi di beni alimentari e delle bollette energetiche, la cui platea di destinatari viene prima ampliata in via sperimentale nel 2012 <sup>(9)</sup> (permanendo, tuttavia, limiti di operatività derivanti dall'applicabilità della misura nei soli comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti <sup>(10)</sup>, successivamente, consolidata e rafforzata<sup>11</sup>, attraverso l'introduzione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) <sup>(12)</sup>, fino a giungere al Reddito di Inclusione (ReI) <sup>(13)</sup> che costituisce il precursore del Reddito di cittadinanza <sup>(14)</sup>.

In questo solco si colloca l'iniziativa del M5S (v. d.d.l. 1148/2013) <sup>(15)</sup>, che ha intercettato un ampio consenso elettorale nelle elezioni politiche del 2018 e su cui si innesta il d.l. n. 4/2019 ed il RdC che si caratterizza per uno spiccato ibridismo giuridico <sup>(16)</sup>, in continuità con il Reddito di Inclusione <sup>(17)</sup>, e che rappresenta uno strumento di

---

Torino, 2019, pp. 21 ss., pp. 25 e 33. V. inoltre E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato di microsistemi»*, in *ADL*, 2001, I, spec. 995, ove l'A. evidenzia la svolta universalistica che il legislatore imprime al sistema di protezione sociale con l'introduzione del Sistema integrato di servizi sociali ex l. n. 328/2000, argomentando dalle norme che regolano il relativo ambito di applicazione e ne individua i legami (e la rilevanza) per i giuslavoristi. Analoga la posizione di S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2014, spec. p. 151 e *Id.*, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, n. 401/2019, p. 4.

<sup>(9)</sup> Art. 60, d.l. n. 5/2021, conv. in l. n. 35/2012.

<sup>(10)</sup> M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., p. 308 ss.; M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., pp. 423 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, 2018, pp. 491 ss. e *EAD.*, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, pp. 557 ss., spec. pp. 559 ss.

<sup>(11)</sup> L'art. 1, c. 386, l. n. 208/2015, ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, un fondo denominato «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», mirato a finanziare, in via prioritaria, l'avvio, su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà, attraverso l'estensione dei destinatari della Carta sperimentata a partire dal 2012, sebbene sulla base di criteri in parte differenti e ridefiniti dai d.i. 26 maggio 2016 e 16 marzo 2017.

<sup>(12)</sup> Il Sostegno per l'inclusione attiva ha il suo antecedente nella Carta Acquisti introdotta nel 2012, in aggiunta a quella prevista dall'intervento del 2008, denominata nel d.i. 10 gennaio 2013, «Carta ordinaria», per distinguerla da quella «sperimentale».

<sup>(13)</sup> Istituito con il d.lgs. n. 147/2017, attuativo della legge delega n. 33/2017, su cui v. M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., pp. 301 ss.; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, pp. 419 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., pp. 491 ss.; Giubboni S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., spec. 12 – 14, che, condivisibilmente, si astiene da «sterili» valutazioni in merito alla capacità degli enti e delle istituzioni preposte ad attuare le misure di «attivazione» previste dal d.lgs. n. 147/2017, dato il brevissimo periodo di sperimentazione del ReI.

<sup>(14)</sup> F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, 2020, p. 15.

<sup>(15)</sup> Sulla proposta di cui al d.d.l. n. 1148/2013 v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., pp. 158 ss.

<sup>(16)</sup> M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *RDSS*, 2018, pp. 721 ss., spec. p. 727; *adde*, G. FONTANA, G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, n. 389/2019, spec. p. 23.

<sup>(17)</sup> Sulla somiglianza tra ReI e RdC, tanto da ritenere che quest'ultimo altro non faccia che sostituire e modificare in istituto già esistente, v. S. SPATTINI, *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Boll. Adapt*, 8 gennaio 2019; per una ideale continuità tra i due strumenti v. F. RICCARDI, *Reddito di cittadinanza. Sussidio ricco. Ma poco peso a famiglie e figli*, in *Avvenire.it*, 5 gennaio 2019,

sostegno al reddito per i cittadini italiani che versano in condizione di bisogno, caratterizzato da un'evidenza costituzionale non solo europea, ma anche nazionale. Quanto alla prima, il RdC è riconducibile all'art. 34 della Carta di Nizza, agli artt. 30 e 31 della Carta Sociale Europea, al Pilastro Europeo dei diritti sociali ed al Report ILO del febbraio 2018; con riferimento alla seconda <sup>(18)</sup>; si fa riferimento all'istituto quale risultanza del potenziale addentellato dei principi costituzionali basilari per il nostro ordinamento, e cioè quelli dell'eguaglianza sostanziale, *sub* art. 3, co. 2 Cost., del diritto – dovere al lavoro, di cui all'art. 4 Cost. <sup>(19)</sup>, calato nella cornice dell'art. 2 Cost. <sup>(20)</sup>, a sua volta paradigmatico del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale dei poveri,

---

secondo cui il Governo “giallo-verde” «ha compiuto la scelta intelligente di confermare il meglio di quanto fatto dal precedente governo Gentiloni in collaborazione con le parti sociali riunite nell’«Alleanza contro la povertà»»; analogamente, F. SEGHEZZI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100*, pregi e difetti di un decreto tanto atteso, in *Boll. Adapt* 21 gennaio 2019, n. 3; ritiene che il RdC costituisca più di una versione rafforzata del ReI, P. TRIDICO, *Il reddito di cittadinanza secondo Tridico, l'ideatore della riforma*, in *Corriere della sera*, 27 gennaio 2019, che invita a confrontare non solo le risorse impegnate per consentire la semplice erogazione della prestazione, ma anche quelle funzionali a potenziare i servizi funzionali ad essa. Sulla continuità tra ReI e RdC v. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, 3 ss.; L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *DRI*, 2018, pp. 1081 ss., spec. p. 1083; C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, cit., pp. 712 – 713; R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, cit., p. 558. Per un confronto tra REI e RdC v. A. ZANARDI, Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, 11 ss.; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., spec. pp. 398 ss., precisandosi comunque che l'Autrice formula le proprie riflessioni prima della pubblicazione del d.l. n. 4/2019, quando la disciplina del RdC era ancora allo stato embrionale. Sul RdC quale misura di assistenza sociale; M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, in *RIDL*, 2019, III, pp. 95 ss. Tuttavia, secondo A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 457 ss., spec. pp. 472-473, con il passaggio dal ReI al RdC si realizzerebbe una revisione funzionale delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, come si può evincere dalla relativa posposizione nella definizione del reddito di cittadinanza.

<sup>(18)</sup> Così G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., spec. p. 19.

<sup>(19)</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 5-9, che esamina i fondamenti politico-costituzionali del RdC, alla luce del principio lavorista di cui all'art. 4 Cost., ma anche dell'art. 38 Cost., guardando anche alle fonti europee. Sullo sbilanciamento della disciplina della misura verso la componente del dovere di lavoro, rispetto al diritto al lavoro, v. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi*, cit., spec. 19, secondo cui la prestazione sembra orientata a ridurre i tassi di disoccupazione con un'imposizione del dovere di lavorare ai limiti della coercizione. «L'obiettivo d'innalzamento dei livelli occupazionali perseguito dal governo pare prevalentemente quantitativo, se si pensa all'ampiezza che assume, oggi, la nozione di “congruità” dell'offerta di lavoro. Il criterio geografico che ad essa inerisce potrebbe presentare, peraltro, un profilo di dubbia compatibilità con l'art. 16 della Costituzione, sostanziandosi in una restrizione della libertà di soggiorno. L'impianto *workfaristico*, tra penalizzazione delle dimissioni volontarie, lavoro gratuito e “offerta che non si può rifiutare”, sembra ricondurci al mondo dickensiano delle *New Poor Laws* e dei “ricoveri operosi” nelle *workhouses*».

<sup>(20)</sup> R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., pp. 501 ss.

degli indigenti e dei disoccupati, di cui all'art 38 Cost. <sup>(21)</sup>, a meno che non si voglia condividere la tesi di chi riconduce il RdC all'unità sistemica dell'inclusione sociale, quale conseguenza esclusiva del fattore lavoro <sup>(22)</sup>.

La misura esige il rispetto di meccanismi gravosi di condizionalità <sup>(23)</sup> e quindi l'adempimento di obblighi in termini di partecipazione a misure di politica attiva, con modalità anche più severe rispetto a quelle già presenti nell'ordinamento giuridico,

---

<sup>(21)</sup> Riconduce il RdC all'assistenza sociale e quindi all'art. 38, co. 1, Cost., P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in R. FABOZZI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, 2021, p. 2283-2284, che teme gli effetti nefasti delle logiche antiselettive. Adde, P. TRIDICO, *Il reddito di cittadinanza secondo Tridico, l'ideatore della riforma*, in *Corriere della sera*, 27 gennaio 2019, che richiama anche, il Pilastro Sociale dell'UE, il cui art 14 prevede il diritto al reddito minimo per garantire una vita dignitosa e allo stesso tempo ritiene utile combinare tale reddito minimo con incentivi alla integrazione nel mercato del lavoro; sul punto v. anche S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, in *FI*, 2019, V, 1 (estr.); voce dissonante è quella di P. ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in *RGL*, 2019, I, pp. 111 ss., spec. p. 112, che non condivide la qualificazione giuridica puramente assistenziale del RdC, ritenendo invece che la misura non distribuisca solo risorse economiche, ma possa anche essere produttiva di occupazione. In termini isolati, v. A. SGROI, *La condizionalità e le politiche attive del lavoro dalla NASpI al Reddito di cittadinanza*, in *Labor*, 2019, pp. 369 ss., spec. p. 381, che parla di ««schiacciamento» sulla componente lavoristica, a detrimento della componente assistenziale che, in operazioni legislative di tal fatta, dovrebbe avere invece una rilevanza preponderante». Analoga valutazione viene formulata da L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 32, che parla di «evidente sbilanciamento in senso lavoristico della misura», visto il (comparativo) massiccio investimento per il potenziamento della rete dei Centri per l'impiego, ma la completa assenza di investimenti nella rete dei servizi di assistenza gestiti dai Comuni. Parzialmente difforme il giudizio espresso da E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spiegolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in *DRI*, 2019, pp. 967 ss., spec. p. 972, sulla evoluzione «lavoristica» della disciplina del RdC, dal d.d.l. 1148/2013 al d.l. n. 4/2019, ritenendo che non sia possibile «parlare di una vera e propria svolta lavoristica, quanto piuttosto di un effetto incrementale del dibattito sorto intorno agli effetti di promozione del parassitismo lamentati nel dibattito pubblico».

<sup>(22)</sup> R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, cit., p. 562.

<sup>(23)</sup> Così A. ZANARDI, Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, 4. Come evidenzia L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, cit., p. 1083, quello della condizionalità è un argomento delicato sotto il profilo della comunicazione mediatica tanto che di essa si parla nei dibattiti in sede tecnica tra gli addetti ai lavori, negandone l'esistenza di fronte al grande pubblico. Cfr. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, cit., p. 3, che tanto per il ReI, quanto per il RdC, parla di «misure condizionate, tanto al possesso dei requisiti di accesso (cd. selettività) quanto alla disponibilità a rendersi «occupabile» nel mercato del lavoro (cd. condizionalità)». Per alcune interessanti riflessioni sul fondamento costituzionale della condizionalità v. F. RAVELLI, *Condizionalità e «merito» nel sistema di sicurezza sociale italiano*, in *DLM*, 2018, pp. 585 ss., che la riconduce all'art. 4, co. 2, Cost., sebbene l'Autore non manchi comunque di stigmatizzarne alcuni nodi critici alla luce del Jobs Act. Critica nei confronti della troppo rigorosa condizionalità, sebbene dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 4/2019, M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, pp. 27 ss. spec. pp. 42 ss.



corroborando la tesi che riconduce l'istituto al c.d. reddito minimo garantito, secondo il modello del c.d. universalismo selettivo <sup>(24)</sup>, piuttosto che al reddito di base <sup>(25)</sup>.

Il Contratto prevede che l'ammontare dell'erogazione, fissato in 780,00 Euro mensili per persona singola, parametrato sulla base della scala OCSE per nuclei familiari più numerosi, sia stabilito in base alla soglia di rischio di povertà, calcolata in base a requisiti reddituali e patrimoniali, sebbene non vada sottaciuto che spesso al di sotto della soglia in questione siano collocati anche lavoratori in possesso di occupazione stabile (c.d. lavoro povero) <sup>(26)</sup>, rischiandosi in tal modo di disincentivare le condotte

---

<sup>(24)</sup> Così S. SPATTINI S., *Reddito di cittadinanza: una prima lettura*, in *Boll. ADAPT*, 18 febbraio 2019, n. 7, che argomenta in tal senso anche alla luce della relazione tecnica allegata al d.l. n. 4/2019; G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 3, 655 ss.; M. CORTI, A. SARTORI, *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *RIDL*, III, 2019, pp. 85 ss., spec. p. 88; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP C.S.D.L.E.*, 2019, n. 401, spec. p. 2, nonché p. 15; R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *QG online*, 6 giugno 2019, § 1; 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 *DRI*, 2019, pp. 967 ss., spec. p. 968; R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, 2018, pp. 491 ss., spec. pp. 496-497; EAD., *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, pp. 557 ss., spec. p. 558.

<sup>(25)</sup> Sul punto si rinvia alla ricca produzione di Bronzini, tra cui v. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., *passim*; ID., *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, pp. 225 ss.; ID., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 270/2015; ID., *Il reddito minimo garantito: prospettive europee*, Relazione tenuta al convegno "Lo stato del welfare dopo il Jobs Act"; ID., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Milano, 2017, nonché, ID., *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro*, in *RDSS*, 2018, pp. 701 ss., ove l'Autore esamina l'interessante rapporto tra trasformazione (riduzione?) del lavoro, povertà e reddito di base, quest'ultimo quale strumento per rendere più morbida la transizione verso una società ad elevata automazione e con potenziali riduzioni drastiche delle occasioni di lavoro. In argomento v. anche C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, cit., p. 715; M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, cit., pp. 721 ss.; S. TOSO, *Il reddito di base fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *RDSS*, 2018, pp. 731 ss.

<sup>(26)</sup> Su cui v. C. LUCIFORA, *Il rischio di restare nella trappola della povertà*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 febbraio 2019, che evidenzia come «Il lavoro [...] diventa povero, soprattutto in associazione ad una bassa intensità di lavoro e concentrato in un solo percettore, una combinazione che spesso non è in grado di garantire un reddito dignitoso ai lavoratori e alle famiglie. Infine il lavoro povero risulta maggiormente concentrato tra i lavoratori meno qualificati, quelli con contratti precari, e nelle regioni economicamente più fragili, come nel Mezzogiorno». Sull'assenza di idonee politiche funzionali all'aumento dei salari medi e sulla possibilità che il RdC contribuisca a spingere al rialzo la soglia dei lavori accettati in Italia in termini di dignità, salari e condizioni lavorative, cfr. G. GUZZI, *Lettera di un giovane economista ai critici del reddito di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 febbraio 2019. Inoltre, in tema il numero monografico della rivista *Lavoro e diritto*, n. 1/2019 già menzionato in prefazione, nonché G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., pp. 36 ss., ma soprattutto v. le riflessioni a margine contenute nel XX "Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva", 6 dicembre 2018, in *cnel.it*. Sulla sfida lanciata alla retribuzione dall'aumento delle disuguaglianze v. T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 386/2019, spec. p. 3, secondo cui «Tale sfida mette in primo piano la funzione della retribuzione come strumento di prevenzione e di contrasto della povertà avvicinandola agli istituti tipici del welfare».

proattive al fondo della misura (c.d. trappola della povertà) <sup>(27)</sup>, a meno che in futuro non si giunga a rivedere al ribasso la soglia di povertà per scongiurare quest'ultimo rischio, ma sostanzialmente giocando ancora al ribasso sulla pelle dei lavoratori <sup>(28)</sup>. E infatti, il presupposto del RdC è l'impegno attivo del beneficiario che dovrà aderire alle offerte di lavoro provenienti dai centri per l'impiego entro un arco temporale prestabilito, con decadenza dal beneficio in caso di rifiuto ingiustificato allo svolgimento dell'attività richiesta.

Il RdC, stando alle indicazioni originarie del Contratto, avrebbe dovuto fondarsi su due direttrici guida e cioè, la tipologia di professionalità del lavoratore interessato e la sinergia con la strategia di sviluppo economico mirato all'obiettivo della piena occupazione. Invero, l'approccio decisamente *naïf* alla questione occupazionale da parte del Governo <sup>(29)</sup> si evince proprio nel riferimento alla piena occupazione, la cui declinazione in economia del lavoro ed a livello macroeconomico è stata al centro di teorie contrastanti e discordanti, nella consapevolezza che i problemi strutturali del Paese (evasione fiscale endemica, corruzione dilagante, non autosufficienza energetica...) non consentiranno mai di replicare i livelli occupazionali raggiunti durante il boom economico degli anni 50/60, nonostante si evochi la necessità di politiche industriali volte a riconvertire i settori produttivi, così da sviluppare la necessaria innovazione per raggiungere uno sviluppo di qualità. In relazione al raggiungimento degli obiettivi occupazionali sottesi al RdC, lo strumento ed il suo profilo incentivante (v. *infra* § 6.3) sono stati sottoposti a critiche, collocandosi nel medesimo solco delle sanzioni positive di tipo economico, improduttive di occupazione stabile, suggerendosi invece un approccio "laterale" alla questione occupazionale, con un impiego differente delle risorse del RdC, da destinare alla reintegrazione della retribuzione persa dai lavoratori che accettino una riduzione di orario di lavoro secondo meccanismi di solidarietà espansiva <sup>(30)</sup>.

Il Contratto preannuncia l'introduzione del RdC, accompagnandola ad un piano di investimenti robusto (2 miliardi di euro), ma forse insufficiente <sup>(31)</sup>, ove veramente si

---

<sup>(27)</sup> Si tratta di un fenomeno ricorrente nei Paesi in cui viene attivata una qualche forma di reddito minimo, in relazione al quale «Gli individui sostanzialmente rimangono intrappolati tra incentivi e sussidi di varia natura che rendono la ricerca del lavoro meno urgente e necessaria (cfr. C. LUCIFORA, *Il rischio di restare nella trappola della povertà*, cit.). Per un'analisi del fenomeno dei *working poor* in Italia, corroborata dai dati relativi alle retribuzioni per fasce d'età e tipologie contrattuali, C. BRUSINI, *Reddito e stipendi, per gli under 24 buste paga poco sopra i 780 euro. Il 12,4% dei giovani che lavorano a rischio povertà*, in *Il Fatto Quotidiano*, 10 febbraio 2019.

<sup>(28)</sup> Per alcuni spunti sul tema v. L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 400/2019, spec. p. 24, nota 67.

<sup>(29)</sup> Sul rapporto tra «la questione gigantesca della precarietà», i dilaganti fenomeni della disoccupazione e della povertà e la riforma del reddito di cittadinanza, che «da sola non può risolvere il problema delle disuguaglianze, senza una revisione delle politiche del lavoro perseguite negli ultimi anni e decenni», cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 19 ss.

<sup>(30)</sup> P. ALLEVA, *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, cit., spec. pp. 114 ss., cui si rinvia per l'illustrazione concreta della proposta formulata dall'Autore in relazione all'impiego dello strumento della solidarietà per i titolari del RdC.

<sup>(31)</sup> Ritiene che l'entità delle risorse messe a disposizione della misura non siano quelle che la fattispecie avrebbe meritato in considerazione della gravità del fenomeno da contrastare, G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 20.

volessero affrontare e risolvere le ataviche criticità dei Centri per l'impiego, strutture che dovrebbero costituire il catalizzatore della misura e dei quali si prevede la riorganizzazione ed il potenziamento nell'ottica dell'incremento della presenza, efficienza e qualità dei servizi erogati, identificando e definendo idonei standard di prestazione dei servizi da erogare e adeguando i livelli formativi del personale operante.

Le risorse da impiegare per l'importante impegno finanziario relativo al RdC non possono essere esclusivamente nazionali e, a tal riguardo, il Contratto evoca la necessità di interlocuzione a livello comunitario per applicare il provvedimento A8-0292/2017, approvato dal Parlamento europeo il 6 ottobre 2017, che garantirebbe l'utilizzo del 20% della dotazione complessiva del Fondo Sociale Europeo (FSE) per l'istituzione di una misura per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Parallelamente al RdC e al sostegno della popolazione anziana che vive al di sotto della soglia di povertà, il Contratto preannuncia l'introduzione di una misura analoga a quella testé descritta e denominata Pensione di cittadinanza (PdC), funzionale a integrare l'assegno di pensione collocato al di sotto dei fatidici 780,00 euro secondo i medesimi parametri previsti per il reddito di cittadinanza.

### 1.1. ... e nella legge di stabilità per il 2019

Una volta formatosi l'esecutivo a maggioranza Lega – M5S, l'azione di governo è stata improntata (*bon grè, mal grè*) alla realizzazione del Contratto per il Governo del cambiamento, uno dei cui pilastri è rappresentato proprio del RdC e le cui prime disposizioni attuative sono contenute nell'art. 1, commi 255 ss., l. n. 145/2018 (c.d. legge di stabilità per il 2019) <sup>(32)</sup>.

In particolare, al fine di introdurre il RdC, quale misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro, nonché del diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura, attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti esposti al rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro, il co. 255 dell'art 1, della l. n. 145/2018, istituisce nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo originariamente denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza» e rinominato «Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza» <sup>(33)</sup>, con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Stanziamenti che tuttavia includono anche le risorse necessarie per il potenziamento dei centri per l'impiego, in termini sia di infrastrutture, sia di organico <sup>(34)</sup>.

---

<sup>32</sup> Sul RdC nella legge di bilancio per il 2019 v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., pp. 168 ss.

<sup>(33)</sup> La nuova denominazione è stata introdotta dall'art. 12, co. 8, lett. a), d.l. n. 4/2019, convertito in l. n. 26/2019.

<sup>(34)</sup> Art. 1, c. 258, l. n. 145/2018. Va peraltro rilevato che per il finanziamento dei benefici economici di RdC, PdC, ReI e altre «misure aventi finalità analoghe» esiste una disposizione specifica, l'art. 12, c. 1, del d.l. n. 4/2019, con. In l. n. 26/2019, che istituisce un apposito capitolo nel bilancio di previsione del Ministero del lavoro, denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza», che è stato via via incrementato e su cui si tornerà oltre.

La dotazione del Fondo in questione può essere rideterminata, fermo restando il limite della spesa complessivamente autorizzata dal co. 255 citato e l'amministrazione a cui è demandata la gestione della misura viene incaricata del monitoraggio trimestrale sull'andamento della spesa, i cui risultati vanno comunicati entro il mese successivo alla fine di ciascun trimestre al Ministero del lavoro e al MEF <sup>(35)</sup>. Peraltro, originariamente, era prevista la possibilità di effettuare variazioni compensative tra gli stanziamenti predisposti ove fossero stati accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali economie per alcune misure e maggiori oneri per altre, entrambi aventi anche carattere pluriennale <sup>(36)</sup>. In modo abbastanza *naïf*, si prevede che le eventuali economie non utilizzate per le compensazioni, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, co. 257, terzo e quarto periodo, l. n. 145/2018, possono essere destinate a riconfluire nel Fondo per il finanziamento del RdC <sup>(37)</sup>, assicurando comunque per ciascun anno il rispetto del limite di spesa complessivamente previsto, con riferimento al quale l'Inps è tenuto ad una attività di monitoraggio favorita altresì dall'accantonamento delle risorse di ogni beneficio concesso per l'intera annualità, nonostante l'erogazione dello stesso sia mensile e ripartita per singolo componente del nucleo familiare <sup>(38)</sup>. In teoria, le economie in questione potevano essere utilizzate per integrare i casi di accesso alla misura, ipotesi prevista dall'art. 2, co. 2, d.l. n. 4/2019, la cui formulazione lascia la porta "aperta" a soluzioni ulteriori rispetto a quelle già disciplinate dal provvedimento. C'è tuttavia da rilevare che le norme disciplinanti i meccanismi di compensazione e di riutilizzo delle risorse, sono stati soppressi a distanza di pochi mesi <sup>(39)</sup> a causa di esigenze di bilancio che hanno indotto il legislatore (*rectius*, il governo) a destinare al miglioramento dei saldi di finanza pubblica eventuali economie scaturite dalle erogazioni del RdC e delle altre misure previste dal d.l. n. 4/2019 (incluse dunque PdC e pensioni anticipate) <sup>(40)</sup>.

Come si può notare, quindi, la disciplina contenuta nella legge di stabilità ha carattere eminentemente finanziario, rinviandosi l'attuazione vera e propria del punto 19 del

---

<sup>(35)</sup> Art. 12, co. 7, d.l. n. 4/2019.

<sup>(36)</sup> Art. 12, co. 7, d.l. n. 4/2019.

<sup>(37)</sup> Ai sensi dell'art. 12, co. 11, d.l. n. 4/2019, la destinazione di queste auspicabili economie, rivenienti dal monitoraggio, confluiscono nel «Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza», per essere destinate anche ai centri per l'impiego, al fine del loro potenziamento, con rideterminazione dei limiti di spesa generali. L'utilizzazione della congiunzione "anche" lascia ampio spazio di manovra al decisore ministeriale che potrebbe anche utilizzare in altro modo le eventuali economie di cui innanzi.

<sup>(38)</sup> Ai sensi dell'art. 12, co. 10, d.l. n. 4/2019 l'Inps provvede al monitoraggio delle erogazioni del beneficio economico del RdC, della Pensione di cittadinanza e degli incentivi di cui all'art. 8, inviando entro il 10 di ciascun mese la rendicontazione con riferimento alla mensilità precedente delle domande accolte, dei relativi oneri, nonché delle risorse accantonate ai sensi dell'art. 12, co. 9, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le indicazioni fornite dai medesimi Ministeri. L'Inps comunica tempestivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, che l'ammontare degli accantonamenti disposti ai sensi del citato co. 9, abbia raggiunto il 90 per cento delle risorse disponibili ai sensi dell'art. 12, co. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>(39)</sup> Art. 1, c. 3, d.l. n. 61/2019, conv. in l. n. 85/2019.

<sup>(40)</sup> Art. 1, c. 1, d.l. n. 61/2019, conv. in l. n. 85/2019.

Contrato ad appositi provvedimenti normativi <sup>(41)</sup>, nei limiti di spesa innanzi previsti, non essendo stato possibile per il Governo introdurre la disciplina di dettaglio del RdC all'interno della legge di stabilità, a causa delle frizioni tra Italia e UE, registratesi in occasione della definizione della l. n. 145/2018, rendendosi necessaria la separazione dell'apparato finanziario dalla regolamentazione normativa della misura <sup>(42)</sup>.

A ben guardare, l'attenzione del Governo verso la lotta alla povertà non è stata prerogativa esclusiva dell'Esecutivo Conte, in quanto già il precedente Governo Gentiloni con l'introduzione del Reddito di inclusione (ReI), di cui al d.lgs. 147/2017, ha dimostrato di voler affrontare la questione, sebbene in modo differente e meno radicale di quanto avvenuto con la misura del RdC <sup>(43)</sup>, che comunque ingloba il ReI, unitamente alle metodologie previste dalla sua disciplina ed ai fondi che lo finanziavano.

L'introduzione del RdC indubbiamente non può costituire l'unica misura in grado di contrastare la povertà dilagante, poiché questa non può che essere contrastata, specie nel lungo periodo, con un ripensamento delle politiche di mobilità intergenerazionale, vista la collocazione dell'Italia tra i Paesi con uno dei peggiori indici di riferimento <sup>(44)</sup>, sbloccando ad esempio l'ascensore sociale rappresentato dalla scuola e dalla formazione professionale ed intervenendo nei limiti del possibile sulle capacità di incidenza che possono avere alcune variabili indipendenti sull'origine di povertà e disuguaglianze <sup>(45)</sup>. Peraltro, nella potenziale platea di soggetti beneficiari del RdC <sup>(46)</sup> potrebbe non essere ricompreso un elevato numero di soggetti che avrebbe un disperato bisogno di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, facendosi fatica a capire il motivo per cui tutte le attenzioni e le risorse delle politiche attive del lavoro siano state concentrate su una platea di destinatari che necessita di approcci peculiari per un'offerta di lavoro caratterizzata da forte disagio sociale <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> Sullo sbilanciamento della disciplina del RdC sul versante finanziario, trascurandosi i non meno importanti profili di carattere regolativo ed amministrativo v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 201.

<sup>(42)</sup> In tal senso v. G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 447, ma anche M. CORTI, A. SARTORI, *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, cit., p. 85.

<sup>(43)</sup> Ed infatti, la relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, di conversione in legge del d.l. n. 4/2019, evidenzia che il ReI non costituisce «un intervento adeguato alla situazione di grave emergenza sociale e, se non riformulato e potenziato, rischia di comportare mancata assistenza da parte dello Stat per milioni di cittadini in condizioni di povertà o a rischio di esclusione sociale».

<sup>(44)</sup> In tema L. CANNARI, G. D'ALESSIO, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 476, dicembre 2018, pp. 22 ss.; adde Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, p. 8; P. BARBIERI P., *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, pp. 5 ss., spec. pp. 19 ss.

<sup>(45)</sup> Sul punto L. CANNARI, G. D'ALESSIO, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, cit., pp. 5 ss.

<sup>(46)</sup> Per alcune stime si rinvia a A. ZANARDI, Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, secondo il quale «i nuclei beneficiari costituirebbero il 72,5 per cento rispetto alla platea di quelli in condizione di povertà assoluta».

<sup>(47)</sup> Si fa riferimento ai quasi 2,8 mln di persone in cerca di lavoro, ai 2,3 mln di giovani che non studiano e non lavorano, al milione di studenti potenzialmente coinvolgibili nei programmi di alternanza scuola-lavoro, ai circa 800 mila over 55 che hanno perso il lavoro e al milione di donne in

Il “tallone d’Achille” del RdC era stato indicato sin da subito nella pessima condizione in cui versa(va)no i centri per l’impiego, ai quali è stata affidata l’attuazione della misura, tanto da essere stati presi d’assalto da potenziali utenti già all’indomani della formazione del Governo Lega-M5S. Di conseguenza, l’Esecutivo è corso ai ripari, prevedendo un robusto intervento finanziario a sostegno dei CpI, attingendo al «Fondo da ripartire per l’introduzione del reddito di cittadinanza», che riserva un importo originariamente fissato in 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per il potenziamento dei CpI <sup>(48)</sup>, cui si sommano ulteriori 10 milioni di euro per l’anno 2019, quale contributo per il funzionamento dell’ANPAL Servizi Spa <sup>(49)</sup>, con l’aggiunta di ulteriori risorse reperite in sede di conversione del d.l. n. 4/2019 dalla l. n. 26/2019 <sup>(50)</sup>.

La somma accantonata dalla l. n. 145/2018 è stata rivista al ribasso dall’art. 12, co. 8, lett. b), n. 1, d.l. n. 4/2019, riducendo il finanziamento in favore dei CpI da 1 miliardo di euro a 480 milioni per il 2019 (ulteriormente ridotti a 467,2 milioni in sede di conversione) e da 1 miliardo a 420 milioni di euro per il 2020 (ulteriormente ridotti a 403,1 milioni in sede di conversione), più che dimezzando le risorse a disposizione, sostanzialmente ridimensionando la funzione moltiplicativa dei consumi sull’occupazione e sul reddito che il potenziamento dei CpI dovrebbe produrre, nella logica complessiva del RdC <sup>(51)</sup>.

Nella medesima ottica (funzione moltiplicativa dei consumi) va letto il piano straordinario di assunzioni per il 2019 che autorizza regioni, province autonome, agenzie e enti regionali, o province e città metropolitane se delegate all’esercizio delle funzioni con legge regionale, ex art. 1, co. 795, l. n. 205/2017, ad assumere, con aumento della rispettiva dotazione organica, fino a complessive 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l’impiego, i cui oneri di reclutamento, pari a 120 milioni di euro per l’anno 2019 e a 160 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2020, derivano dalla corrispondente riduzione del «Fondo da ripartire per l’introduzione del reddito di

---

difficoltà nel conciliare i carichi familiari con quelli lavorativi, su cui v. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, 4.

<sup>(48)</sup> Come evidenzia R. MONDUCCI, Audizione dell’Istituto nazionale di statistica, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 5 marzo 2019, spec. 6, «I dati Eurostat sui “servizi per il mercato del lavoro”, all’interno dei quali rientrano le spese specificamente destinate ai servizi pubblici per l’impiego, documentano il significativo divario italiano rispetto agli altri principali paesi europei: nel 2015 la spesa risultava in Italia pari allo 0,04% del Pil, rispetto allo 0,36 della Germania, allo 0,25 della Francia e allo 0,14 della Spagna. In termini di spesa per l’insieme di disoccupati e forze lavoro potenziali, si va dai circa 3.700 euro pro-capite spesi dalla Germania, ai 1.300 della Francia, ai 250 della Spagna, ai 100 dell’Italia».

<sup>(49)</sup> Il finanziamento è stato previsto dall’art. 1, co. 258, l. n. 145/2018, disposizione modificata dall’art. 12, co. 8, lett. b, n. 2), d.l. n. 4/2019, a sua volta ulteriormente emendata in sede di conversione con riferimento alle risorse disponibili, leggermente ridotte rispetto a quelle messe a disposizione dal provvedimento originario.

<sup>(50)</sup> L’art. 12, co. 4-bis, d.l. n. 4/2019, al fin di adeguare le spese di funzionamento dell’ANPAL per l’attuazione del RdC autorizza la spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 5 milioni di euro per l’anno 2021. Ai predetti oneri si provvede: a) quanto a 10 milioni di euro per l’anno 2019, mediante corrispondente riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 1, co. 258, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145; b) quanto a 10 milioni di euro per l’anno 2020 e a 5 milioni di euro per l’anno 2021, ai sensi dell’articolo 28, co. 2, lettera a).

<sup>(51)</sup> Cfr. la sezione «Impatto macroeconomico del RdC sul mercato del lavoro» contenuta nella relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 9.

cittadinanza», di cui all'art. 1, c. 255 l. n. 145/2018 <sup>(52)</sup>. Al fine di sgombrare il campo da equivoci interpretativi, il co. 3-ter, dell'art. 12, d.l. n. 4/2019, introdotto in sede di conversione, alla lett. b ha precisato che le predette assunzioni, effettuate in deroga alle disposizioni che prevedono la attivazione da parte delle Amministrazioni delle procedure di mobilità del personale, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico <sup>(53)</sup>, non rilevano in relazione alle capacità assunzionali riconducibili c.d. patto di stabilità interno ai fini del contenimento delle spese di personale <sup>(54)</sup>, ovvero ai limiti previsti dai commi 557 ss. dell'art. 1, l. n. 296/2006, mentre quanto al trattamento accessorio trova applicazione quanto previsto dall'art. 11, co. 1, lett. b), d.l. n. 135/2018.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, con proprio decreto disciplinerà le modalità di ripartizione delle suddette risorse tra le regioni interessate.

Il piano straordinario di assunzione per il 2019, poi, è stato ulteriormente rafforzato con ulteriori misure previste nel d.l. n. 4/2019, funzionali all'aumento della dotazione organica del personale da destinare ai CPI per gli anni 2020 e 2021 (*infra*).

## 2. L'attuazione del reddito di cittadinanza: finalità, elementi comuni e distintivi

La l. n. 145/2018 non si presentava particolarmente ricca di contenuti lavoristici<sup>55</sup> e non prevedeva deleghe legislative *ad hoc*, predisponendo semplicemente il finanziamento della misura del RdC, con riserva di attuazione affidata a (non meglio precisati) specifici provvedimenti normativi.

All'indomani dell'entrata in vigore della legge di stabilità, già si preannunciava il ricorso alla decretazione d'urgenza per l'introduzione della disciplina di dettaglio del RdC, con un processo di "concertazione pubblica" su giornali e *talk show* <sup>(56)</sup>, grazie a cui il Governo ha progressivamente migliorato il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 <sup>(57)</sup>, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, che si fonda sulla straordinaria necessità e urgenza di prevedere una misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale volta a garantire il diritto al lavoro e a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura

---

<sup>(52)</sup> Cfr. l'art. 1, co. 258, terzo periodo, l. n. 145/2018, come modificato dall'art. 12, co. 8, lett. b, n. 3, d.l. n. 4/2019. Sul punto si segnalano le corrette riflessioni svolte da L. OLIVIERI, *Assunzioni nei centri per l'impiego: meglio leggere le leggi*, in *phastidio.net*, 6 gennaio 2019, in critica alle affermazioni contenute nell'articolo a firma di Stefano Feltri, relativo ad un'intervista al professor Mimmo Parisi comparsa su "Il Fatto Quotidiano" del 5 gennaio 2019, secondo cui il piano di assunzioni contenuto nell'art. 1, co. 258, citato, consentirebbe di «assumere 4.000 persone, il grosso entrerà in Anpal Servizi, società di Anpal che può assumere come un'azienda privata, senza concorsi».

<sup>(53)</sup> Art. 30, co. 2-bis, d.lgs. n. 165/2001.

<sup>(54)</sup> Art. 3, co. 5 ss., d.l. n. 90/2014.

<sup>(55)</sup> Così M. CORTI, A. SARTORI, *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, cit., p. 85.

<sup>(56)</sup> Così F. SEGHEZZI, *Lavoro e povertà: le due facce del reddito di cittadinanza*, in *open.it*, 6 gennaio 2019, che stigmatizza il mancato coinvolgimento delle parti sociali.

<sup>(57)</sup> Per indicazioni operative sul RdC, sebbene precedenti alla conversione in legge del d.l. n. 4/2019, v. circ. Inps 20 marzo 2019, n. 43; successivamente, v. circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100.

mediante politiche finalizzate al sostegno economico e all’inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella societ  e nel mondo del lavoro, garantendo cos  una misura utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza, incentivando la crescita personale e sociale dell’individuo.

Almeno in questa occasione, considerando l’incidenza sociale della piaga della povert  in Italia <sup>(58)</sup>, il ricorso alla decretazione d’urgenza poteva essere ritenuto conforme ai principi costituzionali, sebbene l’adozione della misura “gemella” del ReI con decreto legislativo induce a valutazione diametralmente opposta, specie se si analizzano le ulteriori ragioni di necessit  ed urgenza che avrebbero indotto l’Esecutivo a ricorrere allo strumento del decreto legge: si pensi ad esempio alla (presunta) straordinaria necessit  e urgenza di prevedere la semplificazione del sistema di assistenza sociale al fine di renderlo certo ed essenziale con l’obiettivo di una ridefinizione del modello di benessere collettivo.

Sul punto, se indubbia poteva apparire la necessit , decisamente meno fondata e meno evidente, invece,   apparsa l’urgenza in tema di semplificazione, che avrebbe potuto essere sopperita con uno strumento meno invasivo del potere legislativo quale   quello del decreto legge <sup>(59)</sup>.

Analogo ragionamento pu  farsi per la generale razionalizzazione dei servizi per l’impiego, attraverso una riforma complessiva delle strutture esistenti, oltre alla pi  efficace gestione delle politiche attive, specie se si considera che sulle medesime tematiche   intervenuto sempre il Governo Renzi con il d.lgs. n. 150/2015. Ad ogni buon conto su questo profilo si ritorner  nel prosieguo (cap. 3, § 2).

L’istituzione del RdC non   stata immediata, ma necessitando di un apparato poderoso di strumenti e strutture organizzative, la decorrenza del suo avvio   stata fissata dal mese di aprile 2019 <sup>(60)</sup>, contornata da un cospicuo numero di provvedimenti attuativi con termini diversi tra loro e, a loro volta, condizionati al rilascio di importanti

---

<sup>(58)</sup> Nella relazione tecnica del d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 1 ss., si calcola che prendendo a base le DSU del 2017, il RdC potrebbe essere erogato ad almeno il 25% della popolazione residente per un totale di oltre 4,9 milioni di nuclei familiari distinti. Questa stima prudenziale, per , dovrebbe essere suscettibile di revisione al ribasso, atteso che la stessa relazione tecnica evidenzia uno scostamento standard tra ipotetici richiedenti ed effettivi fruitori che vede ridurre almeno all’85% la platea potenziale dei beneficiari, differenza riscontrabile non solo nella letteratura internazionale (cui genericamente fa riferimento la relazione tecnica), ma anche in relazione ai dati di erogazione del ReI.

<sup>(59)</sup> L’insussistenza del requisito della straordinaria necessit  ed urgenza   alla base della proposta di questione pregiudiziale presentata a margine della conversione in legge del d.l. n. 4/2019 da circa 60 parlamentari, ove si evidenzia che «la previsione di ben 24 norme attuative, 15 delle quali senza una scadenza temporale, che prevedono successivi Decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, accordi con la Conferenza unificata, atti amministrativi dei Comuni, provvedimenti dell’Inps e dell’Inail, provvedimenti dell’ANPAL,   un indice (Sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale) della insussistenza dei requisiti *ex art. 77, c. 2, Cost.*

<sup>(60)</sup> Con un proprio comunicato il Ministero del Lavoro divulg  il numero di domande di RdC presentate fino al 7 aprile 2019. A questa data risultavano gi  806.878 domande caricate dall’Inps sulla piattaforma relativamente alle richieste di Reddito di cittadinanza: 433.270 giunte da donne (54%) e 373.608 da uomini (46%). Con riferimento all’et  dei richiedenti, la percentuale maggiore si collocava nella fascia d’et  tra 45 e 67 anni con poco pi  del 61% (494.213 domande), seguiti da coloro che hanno un’et  compresa tra i 25 e i 40 anni, con 182.100 domande (di poco inferiore al 23%). Il resto era distribuito tra gli ultra 67enni (105.699 domande, leggermente superiore al 13%) e poco pi  del 3% tra i minori di 25 anni».



pareri da parte di alcuni organi chiamati a partecipare alla formazione del provvedimento (su tutti il Garante per la protezione dei dati personali) <sup>(61)</sup>.

Il RdC viene qualificato «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», secondo quella che la relazione di accompagnamento ha definito essere la tripla funzione della misura <sup>(62)</sup>.

Indubbiamente una finalizzazione quale quella descritta *sub* art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019, è apparsa, sin dal principio, non solo ambiziosa, ma forse anche pericolosa, poiché il Governo stava investendo una cospicua fetta di risorse pubbliche che avrebbero potuto essere impiegate in altro modo, scommettendo su una misura soggetta al rischio di provocare l'effetto contrario, cioè favorire il lavoro sommerso e deprimere la "proattività" degli interessati, ovvero determinare il rischio di comportamenti opportunistici da parte delle imprese che avrebbero potuto adottare politiche retributive al ribasso, nella convinzione/speranza che i dipendenti sarebbero stati soccorsi dallo Stato grazie al reddito di cittadinanza <sup>(63)</sup>, ovvero ancora di veder realizzata temporaneamente l'icona rawlsiana del «surfista di Malibù» (che pratica il surf senza curarsi di cercare lavoro perché tanto ha una fonte di reddito certa, erogata dallo Stato che gli consente di vivere senza lavorare...) <sup>(64)</sup>, oppure quella del "cittadino ozioso" di cui parla Lafargue <sup>(65)</sup>, rischi a ben guardare ridotti grazie alla condizionalità.

La fiducia riposta dal Governo "Giallo-Verde" nel RdC era riconducibile all'effetto combinato che la prestazione avrebbe dovuto produrre unitamente al potenziamento dei CpI, tanto da definirla «una vera e propria riforma strutturale del mercato del

---

<sup>(61)</sup> Quello della tutela dei dati personali, unitamente al rispetto delle competenze delle Regioni in materia di mercato del lavoro, è stato uno dei principali scogli frapposti tra il d.l. n. 4/2019 e la sua conversione in legge, correndo l'obbligo di evidenziare che il testo convertito in legge recepisce pressoché in toto i rilievi dell'Authority, come emerge nella Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1637 Governo, approvato dal Senato, recante "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" *Commissioni permanenti riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (affari sociali) della Camera dei deputati*.

<sup>(62)</sup> Secondo la relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, i meccanismi attraverso cui realizzare l'obiettivo della ridefinizione di un modello di benessere collettivo «vanno ricondotti ad una misura fondamentale, in grado di svolgere una tripla funzione: garantire un livello minimo di sussistenza e incentivare la crescita personale e sociale dell'individuo attraverso la libera scelta del lavoro, nonché favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura».

<sup>(63)</sup> Cfr. sul punto F. SEGHEZZI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100, pregi e difetti di un decreto tanto atteso*, in Boll. Adapt 21 gennaio 2019, n. 3.

<sup>(64)</sup> Con riferimento al rapporto tra gli strumenti di sostegno alla povertà ed alle teorie di J. Rawls, A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., pp. 424 ss., nonché G. BONGIOVANNI, *Basic income, reciprocità, appartenenza*, ivi, pp. 691 ss., ma anche C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, cit., pp. 713 ss.

<sup>(65)</sup> In tempi non sospetti sul rapporto tra il dovere di cui all'art. 4, co. 2, Cost. ed il diritto all'ozio di cui v'è traccia in P. LAFARGUE, *Il diritto alla pigrizia*, (introduzione di) Dommanget, Roma Erre Emme, 1996 (titolo originale: *Droit à la paresse*, 1880); sul tema, in generale, *amplius*, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, *passim*.

lavoro, nella misura in cui pu  aiutare a reimpiegare parte di quegli oltre tre milioni di scoraggiati (secondo i dati dell’Istat 2018) che da anni non cercano pi  attivamente lavoro» (66).

Rispetto alle previsioni del Governo, le forze dell’opposizione hanno puntato l’indice sull’incompatibilit  temporale tra il potenziamento dei CpI e l’avvio della misura (67), con il rischio che le strutture in questione fossero “assaltate” dai cittadini bisognosi di assistenza aggiungendosi all’utenza ordinaria e cui erogare peraltro misure qualificate come LEP dal d.lgs. n. 150/2015. Questo scenario, decisamente poco incoraggiante, appariva oltremodo complicato dal rischio che il RdC assumesse una torsione esclusivamente assistenziale (68), nonostante il vincolo rigoroso della c.d. prova dei mezzi (69) a carico dell’utenza e priva di reali occasioni di inserimento lavorativo, per cui se il RdC fosse stato erogato prima che i CpI fossero messi in condizione di rispondere alla sfida contenuta nel d.l. n. 4/2019, il beneficiario avrebbe potuto fruirne senza dover accettare alcuna proposta di lavoro. Un rischio poi, in parte realizzatosi, anche per ragioni del tutto indipendenti dai tempi di potenziamento degli organici dei centri per l’impiego.

Ad ogni buon conto, come si dir  in seguito, la riduzione del rischio di torsione assistenziale dello strumento e la dissuasione da eventuali condotte opportunistiche da parte dei beneficiari   stata affidata – almeno fino all’attuazione del GOL (il reale strumento di potenziamento dei servizi per l’impiego rispetto al quale, sicuramente l’incremento di organico si rendeva necessario - esclusivamente ad un apparato sanzionatorio importante, senza per  prevedere alcun incentivo funzionale a favorire la spontanea adesione alla partecipazione alle eventuali iniziative lavorative: in sintesi, il percettore di RdC dovrebbe accettare le offerte di formazione o lavoro solo per il timore di provocare la perdita del beneficio e non perch  sollecitato a rientrare nel mercato del lavoro o nella societ  civile.

Alle critiche al RdC provenienti dalle opposizioni si sono sommate quelle provenienti da chi sin da subito ha nutrito pi  di un dubbio sui motivi ispiratori della misura, ascrivendo i primi ad una «visione negativa del lavoro» (70) ed utilizzando una metafora

---

(66) Cos  si esprime la sezione «Impatto macroeconomico del RdC sul mercato del lavoro» contenuta nella relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 9.

(67) Sul punto si rinvia al contenuto della proposta di questione pregiudiziale presentata a margine della conversione in legge del d.l. n. 4/2019 da circa 60 parlamentari delle forze di opposizione.

(68) L. VALENTE, *Contrasto alla povert  e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizii*, cit., p. 1084.

(69) Ma sul punto S. SPATTINI, *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Boll. Adapt*, 8 gennaio 2019, la quale, correttamente, ritiene non riconducibile al reddito di cittadinanza nel senso proprio del termine la misura proposta nella bozza del d.l. n. 4/2019, perch  non si tratta di prestazione assistenziale universale e incondizionata; EAD., *Reddito di cittadinanza: una prima lettura*, in *Boll. Adapt*, 18 febbraio 2019, n. 7; ritiene rigorosa la prova dei mezzi come gi  delineata nella bozza di d.l. n. 4/2019, L. BECCHETTI, *Reddito di cittadinanza, eppur si cambia (se ci si ascolta)*, in *Avvenire.it*, 5 gennaio 2019.

(70) In sintesi, secondo G. CAZZOLA, *Politically (in)correct – Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro*, cit., per il Governo giallo - verde «“lavorare stanca” per cui «a chi   occupato stabilmente occorre concedere la possibilit  di “liberarsi” il prima possibile, mentre a chi   inoccupato o disoccupato lo Stato deve assicurare la possibilit  di vivere – lui e la sua famiglia – anche senza lavorare, al riparo della “foglia di fico” dell’attesa di ben tre proposte di lavoro nell’arco di un certo periodo di tempo». Si stabilirebbe cos  «un dogma, che prescinda da ogni altra considerazione (demografica, economica, di finanza pubblica): i baby boomers che hanno lavorato per 41 anni o gi  di l ,

tagliante per rappresentare la misura, e cioè quella «di una vettura del “frecciarossa” che traina una carriola» (71).

Ovviamente, le previsioni del Governo erano diametralmente opposte, immaginandosi un incremento dell’afflusso di “scoraggiati” presso i CpI (72), a ben guardare totalmente assente allo stato anche perché è abbastanza notoria la circostanza che, salvo rare eccezioni, i CpI non collocano nessuno (73), atteso che i canali privilegiati di ricerca dell’occupazione in Italia sono quelli informali (74).

Tale potenziale “fiumana” di utenti (75) avrebbe dovuto determinare una revisione al rialzo del tasso di partecipazione al mercato con benefici effetti sul PIL potenziale, sul recupero fiscale (più tasse) e sul deficit strutturale (da rivedere al ribasso grazie a maggiori entrate fiscali), stimolati da un aumento significativo della spesa (c.d. effetto moltiplicativo), poiché un sostegno economico a famiglie prive di reddito o con reddito molto basso, ne alimenta la propensione al consumo (76), “spintaneamente” veicolata attraverso la previsione della “Card” (in luogo del contante) sia per ragioni di tracciabilità della spesa, ma anche per indurre il beneficiario proprio a spendere quanto depositato sulla Carta (quasi secondo una logica collettiva simile al “chi più spende più guadagna”!), a maggior ragione se si considerano le scarse (se non nulle)

---

hanno “già dato?”. Invita, invece, a prendere sul serio la misura, in quanto paradigmatica di un bisogno reale del Paese, F BEI, *L’errore di chi deride il reddito*, in *La Stampa*, 23 gennaio 2019.

(71) Secondo G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, cit., spec. p. 456, «nella realtà dopo pochi istanti il legame si spezzerebbe ed ogni vettore sarebbe destinato ad andare per la sua strada. Fuor di metafora, la carrozza ferroviaria corrisponde all’erogazione dell’assegno. Per poterlo corrispondere ci vorrà quasi certamente più tempo di quello indicato dalle norme, ma l’Inps riuscirà a farlo prima delle elezioni europee».

(72) La sezione «Impatto macroeconomico del RdC sul mercato del lavoro» contenuta nella relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 10, si esprime in termini di «shock di offerta di lavoro generato dalla crescita del tasso di partecipazione, a seguito dell’ingresso di lavoratori scoraggiati all’interno della forza lavoro».

(73) Il dato ISTAT relativo al 2017, riportato nella proposta di questione pregiudiziale presentata a margine della conversione in legge del d.l. n. 4/2019 da circa 60 parlamentari delle forze di opposizione, ha visto collocate dai CpI solo lo 0,7% di chi si è rivolto ai centri per l’impiego, ricevendo da essi un’offerta di lavoro. La limitata capacità di collocazione dei CPI è stata già messa in luce dall’ISTAT in occasione della audizione dell’8 luglio 2015 presso la Commissione lavoro del Senato sul d.lgs. n. 150/2015 in materia di servizi per il lavoro e politiche attive (AG 177) e dell’audizione del 18 luglio 2018 presso la medesima Commissione (contributo all’Indagine Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l’impiego in Italia e all’estero). Parimenti critico cfr. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, 6.

(74) A. ZANARDI, Audizione informale dell’Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, spec. 25, ove sono riportati interessanti dati percentuali su base nazionale ed europea (spec. fig. 10 e 11).

(75) Stime sul numero di potenziali beneficiari del reddito di cittadinanza sono offerte da Gallo G., Sacchi S., *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, in *Inapp policy brief*, 2019, n. 11.

(76) Si rinvia ancora la sezione «Impatto macroeconomico del RdC sul mercato del lavoro» contenuta nella relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 9. Per una valutazione positiva, sebbene più cauta, degli effetti del RdC in termini di recupero del PIL A. ZANARDI, *op. ult. cit.*, pp. 27 ss.

possibilit  di accumulo previste dal d.l. n. 4/2019 addirittura da una mensilit  all'altra di beneficio (77).

Gli effetti moltiplicativi di tale misura saranno evidenti laddove il sostegno dovesse essere destinato a beneficiari con reddito nullo o molto basso, e quindi con propensione al consumo pari a 1, tanto che nell'ipotesi che lo *shock* auspicato dovesse effettivamente verificarsi, portando 1 milione di scoraggiati nel mercato del lavoro (la cifra a ben guardare evoca scenari ciclicamente cari alla politica nostrana...), l'effetto sarebbe stimabile in 23 miliardi di euro di PIL potenziale in pi 78.

La natura del RdC quale «misura fondamentale» viene declinata in modo esplicito riconoscendo alla prestazione la qualificazione di «livello essenziale delle prestazioni», sebbene nei limiti delle risorse disponibili79. Di conseguenza, lo Stato assume un margine di competenza, *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost., decisamente pi  ampio rispetto a quello delle Regioni, conferendo al RdC una posizione di garanzia di alcuni diritti costituzionali fondamentali, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e di diretta attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, nella misura in cui il contrasto alla povert , alla disuguaglianza e all'esclusione sociale appaiono declinazioni dirette del compito che la Costituzione affida alla Repubblica di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libert  e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, in coerenza con gli artt. 2, 3 e 38 Cost.

Il RdC, essendo misura fondamentale di politica attiva del lavoro, presuppone la capacit  giuridica al lavoro e di conseguenza una condizione soggettiva del potenziale beneficiario tale da poter essere in grado di ricercare una occupazione, sia per et , sia per possesso di requisiti psico-fisici, sia per assenza di altre condizioni ostative.

Di conseguenza, il RdC non pu  essere erogato ad esempio a chi, pur essendo in condizione di povert , abbia superato l'et  per l'utile collocamento al lavoro, in favore del quale il Governo ha previsto che il RdC assuma la denominazione di PdC, erogabile nel caso in cui vi siano nuclei familiari composti esclusivamente da uno o pi  componenti di et  pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita di cui all'art. 12, d.l. n. 78/2010, quale misura di contrasto alla povert  delle persone anziane. Ovviamente, i beneficiari della PdC, al pari della popolazione anziana, non soggiacciono agli obblighi di condizionalit  e di attivazione, come si

---

(77) Critica il ridotto spazio di responsabilit  concesso ai beneficiari nella gestione del beneficio economico, E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *RDSS*, 2019, pp. 609 ss., spec. p. 612, evidenziando che in tal modo si inibiscono anche acquisiti sostanzialmente autorizzati in linea di principio, ma negati in ragione della presenza del limite mensile (si pensi alla possibilit  di realizzare economie di spesa in occasione dei saldi).

(78) Cfr. sezione «Impatto macroeconomico del RdC sul mercato del lavoro» contenuta nella relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 9; di diverso avviso  , invece, G. CAZZOLA, *Politically (in)correct – Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro*, in *Boll. Adapt*, 28 gennaio 2019, n. 4, secondo il quale le misure contenute nel provvedimento corrono il rischio di destabilizzare il sistema.

(79) Per una critica alla precisazione legale che contiene il carattere di essenzialit  della prestazione «nei limiti delle risorse disponibili», consustanziale ad ogni tutela sociale, ma sempre garantendo il «cuore dei diritti», v. R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, cit., p. 558, nota 1; del pari E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, cit., p. 610.

desumeva implicitamente già dall'art. 26, co. 5, d.lgs. n. 150/2015, posizione quella della persona anziana beneficiaria della Pdc ulteriormente precisata nell'art. 4, co. 2, d.l. n. 4/2019, ove si prevede l'esclusione dei beneficiari di Pdc dagli obblighi connessi alla sottoscrizione del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale <sup>(80)</sup>. A ben guardare, però, proprio nell'ultima disposizione citata emerge una singolare divergenza in termini anagrafici, poiché l'esclusione non riguarda solo i titolari di Pdc (e quindi gli ultra 67enni), ma anche i beneficiari di Rdc titolari di pensione diretta (e non di reversibilità...) o comunque di età pari o superiore a 65 anni, abbassando quindi la soglia anagrafica che neutralizza gli obblighi.

### 3. I livelli essenziali delle prestazioni (e il RdC)

Il *focus* sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza era uno degli obiettivi della l. n. 33/2017, recante delega per l'introduzione del ReI, tra i cui principi e criteri direttivi era annoverato il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni <sup>(81)</sup>, nell'ambito dei principi di cui alla l. n. 328/2000.

La struttura degli organi che compongono la nostra Repubblica e la frammentazione delle competenze legislative in materia sono, poi, elementi che complicano ulteriormente il quadro in esame, essendo coinvolte la competenza legislativa esclusiva in ordine proprio al livello delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali, quelle concorrenti relative alla tutela e sicurezza del lavoro e della salute, e quella residuale proprio in tema di assistenza.

L'emanazione del d.lgs. n. 147/2017 si colloca nel solco della legge delega ed a sua volta rappresenta una sorta di provvedimento - apripista per il RdC, atteso che entrambe le misure costituiscono Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia di assistenza sociale. Quest'ultima, come innanzi anticipato, oltre ad intersecare le competenze legislative statali e regionali, può essere realizzata con interventi a finanziamento plurimo anche di micro-livello (comunale), con prestazioni non necessariamente economiche, ma sovente aventi la forma di servizi alla persona.

In materia di assistenza, fondamentale è la l. n. 328/2000, legge quadro sull'assistenza, secondo cui i LEP in materia sociale sono costituiti da beni o servizi garantiti, secondo caratteristiche pianificate a livello nazionale, regionale e di zona (con chiaro riferimento ai piani sociali di zona), la cui attuazione non può che tener conto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, con una area del bisogno estremamente ampia e variegata (dalla povertà, alle dipendenze, dal disagio minorile/giovanile alla disabilità...) <sup>(82)</sup>.

---

<sup>(80)</sup> Sulla centralità dei patti (per il lavoro e per l'inclusione sociale) contenuti nel d.l. n. 4/2019 v. P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, cit., pp. 15 ss.

<sup>(81)</sup> A ben guardare, a differenza di quanto avvenuto per la sanità con i LEA, a livello sociale non v'è ancora una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, con l'effetto di depotenziare l'intervento realizzato non solo dalla l. n. 33/2017, ma in generale dall'intero apparato normativo a loro sostegno

<sup>(82)</sup> In tema di recente, con specifico riferimento ai LEA e ai LEP, M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Stato sociale, welfare e nuove fragilità*, in *DA*, 2021, pp. 839 ss., spec. pp. 856 ss. In generale, per le questioni

Alla legge quadro non sono seguiti tutti i necessari provvedimenti attuativi, mancando così una programmazione nazionale dei servizi e degli interventi, ovvero la determinazione di risorse che in modo stabile alimentino le politiche sociali ed i relativi Fondi, col rischio di compromettere la stessa esigibilità dei diritti soggettivi da parte dei titolari

In un contesto economicamente e finanziariamente complesso come quello attuale, quindi, appare anche quasi comprensibile la mancata definizione dei LEP, salvo a non ricondurre ad essi in modo quasi estemporaneo alcune prestazioni (come accaduto col ReI e con il RdC), con l'effetto di avere una prestazione LEP senza che del *genus* LEP si abbia una compiuta definizione.

Quanto alla strumentazione a disposizione, sovviene l'art. 21, d.lgs. n. 147/2017, che istituisce la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, e, in particolare, il co. 6, lett. a), che affida alla Rete l'elaborazione di un Piano sociale nazionale, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, il cui compito è quello non tanto di definire i LEP, ma di assicurare una maggiore uniformità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, vista anche l'estrema disomogeneità territoriale riveniente proprio dall'esame del Piano stesso, da cui si deduce l'impossibilità di addivenire alla definizione di un embrionale LEP a livello nazionale. Il cammino verso una omogeneizzazione appare lento e irto di difficoltà, tanto da doversi considerare il Piano triennale 2018-2020 (il primo varato ad oggi) quale strumento "di transizione", verso una auspicata normalizzazione nell'erogazione delle prestazioni e nell'uso delle risorse di riferimento <sup>(83)</sup>.

In tale solco si collocano proprio le due misure del ReI e del RdC, entrambe qualificate quali LEP <sup>(84)</sup>. Quanto al primo, sono ascritti a LEP anche i servizi e gli interventi che accompagnano il nucleo familiare dal momento della richiesta del ReI per la liberazione dalla condizione di povertà ed esclusione sociale (accesso ai servizi, valutazione della condizione di bisogno, progettazione personalizzata, individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni dai membri).

Con riferimento al secondo, come si vedrà nel prosieguo, oltre alla misura medesima, sono ascritti a LEP anche il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale.

In posizione strumentale rispetto all'attuazione dei LEP in materia, nonché in funzione di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, si pone l'utilizzo dei dati per finalità di analisi, monitoraggio e controllo, disciplinato dall'art. 7, d.m. 2 settembre 2019. Inoltre, sempre strumentale rispetto ai LEP è il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, previsto dall'art. 12, co. 3, d.l. n. 4/2019, e contenuto nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

---

relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni/Province autonome, in una prospettiva giuslavoristica, cfr. per tutti, A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Giappichelli, 2013 nonché R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005.

<sup>(83)</sup> Sul Piano straordinario triennale di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, quale soluzione compromissoria tra i vari attori istituzionali coinvolti nella difficile "partita" del RdC, cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 181 ss.

<sup>(84)</sup> Cfr. l'art. 2, co. 16, d.lgs. n. 147/2017, quanto al ReI e gli artt. 1, co. 1, e 4, co. 14, d.l. n. 4/2019, con riferimento al RdC.

regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 26/2019 <sup>(85)</sup>.

Il Piano, al pari degli indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro di cui all'art. 2, d.lgs. n. 150/2015, ha durata triennale, ma a differenza degli indirizzi può essere aggiornato annualmente. Esso individua specifici *standard* di servizio per l'attuazione dei LEP in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle regioni e delle province autonome, nonché obiettivi relativi alle politiche attive del lavoro in favore dei beneficiari del Rdc.

Il Piano disciplina altresì il riparto e le modalità di utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, co. 258, primo periodo, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, come modificato dal co. 8, lettere a) e b), dell'art. 12, l.n. 4/2019. Si tratta delle risorse collocate nell'ambito del Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza, i cui importi sono stati più che dimezzati dal d.l. n. 4/2019, riduzione ulteriormente enfatizzata in sede di conversione, passandosi da un miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 ad un importo fino a 467,2 milioni di euro per l'anno 2019 e a 403,1 milioni di euro per l'anno 2020, destinato ai CPI, al fine del loro potenziamento, anche infrastrutturale <sup>(86)</sup>.

Al fine di garantire l'avvio e il funzionamento del RdC nelle fasi iniziali del programma, nell'ambito del Piano nazionale triennale sono, altresì, state previste azioni di sistema a livello centrale, nonché azioni di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle regioni, d'intesa con le medesime regioni, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'ANPAL, anche per il tramite di ANPAL Servizi s.p.a. A questi fini, il piano individua le regioni e le province autonome che si avvalgono delle azioni di assistenza tecnica, i contingenti di risorse umane che operano presso le sedi territoriali delle regioni, le azioni di sistema e le modalità operative di realizzazione nei singoli territori. Con successive convenzioni tra l'ANPAL Servizi Spa e le singole amministrazioni regionali e provinciali individuate nel Piano, sono state definite le modalità di intervento con cui opera il personale dell'assistenza tecnica.

#### 4. I requisiti per l'accesso al RdC

Uno degli elementi che maggiormente colpiscono nell'analisi del d.l. n. 4/2019 è sicuramente l'assenza di una disposizione contenente le definizioni dei concetti espressi nel provvedimento, diversamente da quanto avvenuto con il d.lgs. n. 147/2017, il cui art. 1 contiene un elenco analitico di definizioni, la cui efficacia è però limitata «ai soli fini del presente decreto» (cioè del d.lgs. n. 147/2017).

L'effetto è quello di inibire una formale utilizzazione delle definizioni valide per il Rei anche per quella del Rdc, ma ciò non esclude che esse possano costituire un valido

---

<sup>(85)</sup> Cfr. d.m. 28 giugno 2019, di adozione del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

<sup>(86)</sup> La possibilità di utilizzare le risorse di cui all'art. 1, co. 258, l. n. 145/2018, anche per il potenziamento infrastrutturale dei CPI, non era contenuta nella formulazione originaria della disposizione, ma è stata aggiunta in sede di conversione del d.l. n. 4/2019, evidentemente per ovviare alle deficienze non solo organiche, ma anche strumentali che storicamente caratterizzano i CPI. In modo critico, proprio sul profilo testé segnalato, v. L. OLIVIERI, *Assunzioni nei centri per l'impiego: meglio leggere le leggi*, in *phastidio.net*, 6 gennaio 2019.

ausilio interpretativo per comprendere meglio il significato di alcuni concetti contenuti nel d.l. n. 4/2019.

Esemplificativamente, il provvedimento in questione, pur essendo finalizzato al contrasto della povert , non ne d  alcuna definizione, diversamente dal d.lgs. n. 147/2017, che la qualifica come «la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell’insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso», sebbene il d.lgs. n. 147/2017 a sua volta ometta di definire questo livello a cosa corrisponda.

Al pari del ReI, anche il RdC, si configura quale prestazione riconosciuta ai nuclei familiari <sup>(87)</sup> che siano in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell’erogazione del beneficio, di tre categorie di requisiti di eleggibilit  per accedervi e cio :

- a) cittadinanza, residenza e soggiorno;
- b) reddituali e patrimoniali;
- c) godimento di beni durevoli;
- d) mancata sottoposizione del richiedente a provvedimenti privativi della libert  personale per alcuni specifici delitti.

I requisiti innanzi indicati (cui si aggiunge quella sorta di «requisito occulto» rappresentato dalla effettiva copertura finanziaria della misura) <sup>(88)</sup> sono a loro volta sotto-articolati in ulteriori condizioni il cui possesso   fondamentale per il riconoscimento del beneficio del RdC, atteso che la mancanza di una delle sotto-condizioni del singolo requisito impedisce che si possa accordare la misura al nucleo familiare, basti pensare al possesso di beni durevoli ostativi (*infra*).

---

<sup>(87)</sup> Cos  R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povert  o governo penale dei poveri?*, in *QG on line*, 6 giugno 2019, § 2. Non a caso G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, cit., p. 2, ascrive entrambe le prestazioni ad una sorta di *welfare* c.d. familista. Per S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 15, la prestazione   paradigmatica di un «momento per cos  dire “comunitario” della tutela (rivolta alla famiglia nella sua dimensione di primigenia formazione sociale ex art. 2 Cost.)». Diversa l’opinione di S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, cit., p. 4 (estr.), secondo cui non   possibile ritenere il nucleo familiare quale titolare del diritto al RdC perch : «il riconoscimento a tale centro di imputazione esprime essenzialmente la scelta di assegnare una sola prestazione di cittadinanza per famiglia; la legge menziona pi  volte il “beneficiario” dicendone come di una persona fisica; la legittimazione attiva spetta a un “componente” del nucleo familiare, come “richiedente il beneficio”, in funzione non soltanto rappresentativa, essendo previsti requisiti personali, quali “cittadinanza, residenza e soggiorno (art. 2, 1  co., lett. a, d.l. 4/19), nonch  la “mancata sottoposizione a misura cautelare” e la mancanza di precedenti penali infradecennali (art. 2, 1  co., lett. c-bis, d.l. 4/19). Anche se deve registrarsi la regola di segno contrario secondo cui il RdC viene posto in pagamento “suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare” (art. 2, 7  co., prima parte, d.l. 4/19).

<sup>(88)</sup> Cos  S. L. GENTILE, *op. ult. cit.*, cit., p. 7, visto che in assenza di copertura la misura non sarebbe erogabile all’avente diritto.



#### 4.1. I requisiti soggettivi: cittadinanza, soggiorno e residenza

Il primo tipo di condizioni a sua volta si articola su due sotto-categorie di requisiti da possedere cumulativamente <sup>(89)</sup>.

Innanzitutto, è indispensabile che il componente del nucleo familiare che richieda il beneficio sia in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea <sup>(90)</sup>, ovvero che un suo familiare sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo <sup>(91)</sup>, riproponendosi la medesima platea di beneficiari del c.d. bonus bebè, ex art. 1, co. 125, l. n. 190/2014 <sup>(92)</sup>. Come si può notare sembra essere stata superata la preclusione relativa all'ammissibilità al Rdc da parte degli stranieri, sulla scorta anche delle medesime obiezioni che in passato hanno condotto la disciplina relativa ad analoghi benefici innanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. <sup>(93)</sup>, sebbene residuino numerosi dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della disciplina del Rdc per i soggiornanti di lungo periodo, con riferimento specifico ai titolari del permesso unico di soggiorno-lavoro, ai sensi del d.lgs. n. 40/2014, ovvero ai lavoratori qualificati titolari di Carta blu, agli stagionali, ai ricercatori, agli studenti ed ai tirocinanti <sup>(94)</sup>.

I dubbi sono stati fugati dalla sentenza Corte cost. 25 gennaio 2022, n. 19, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità affermando che il RdC pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione

---

<sup>(89)</sup> La previsione del possesso cumulativo dei requisiti di cittadinanza come indicati nell'art. 2, co. 1, lett. a), n. 1 e di residenza, di cui al successivo n. 2, è stata introdotta in sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019.

<sup>(90)</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 147/2017, per cittadino dell'Unione o suo familiare si intendono i soggetti di cui all'art. 2, d.lgs. n. 30/2007.

<sup>(91)</sup> Giova evidenziare che la relazione tecnica al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 2, precisa che nella base dati ISEE non è stato possibile differenziare la condizione degli stranieri per tipologia di permesso di soggiorno, né per durata, con l'effetto di rendere indispensabili operazioni correttive ex post.

<sup>(92)</sup> G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, cit., p. 656.

<sup>(93)</sup> Per la giurisprudenza costituzionale v. Corte cost. 20 luglio 2018, n. 166; quanto a quella di merito v. Trib. Bergamo 2 marzo 2018, in *RDSS*, 2018, p. 843 (sul c.d. bonus bebè). In dottrina cfr. V. FERRANTE, *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale*, in *RDSS*, 2018, pp. 739 ss. Più nello specifico poi v. S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, cit., p. 5 (estr.), secondo il quale la disciplina del RdC sembra avere buone possibilità di superare il vaglio di un'eventuale giudizio di legittimità costituzionale, alla luce degli esiti relativi ad analoghi precedenti esaminati dalla Corte costituzionale, quali ad esempio Corte cost. 19 luglio 2013, n. 222 e 15 marzo 2019, n. 50. Con riferimento a quest'ultimo arresto, cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 32, secondo cui «Questo orientamento, se riproposto, potrebbe rappresentare un indirizzo in grado di erigere una barriera in entrata nel nostro sistema di protezione sociale, ivi compreso il reddito di cittadinanza per i non cittadini e gli stranieri, creando così un dualismo ancora più radicale fra un settore, coincidente con i lavoratori "nativi", garantito quanto meno nelle condizioni di sussistenza di base, ed un settore marginale, costituito dalle fasce più povere, prive di diritti e ghettonizzate, escluse dall'ambito di applicazione di queste tutele fondamentali».

<sup>(94)</sup> G. MORGESE, *op. ult. cit.*, p. 656.

sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano la temporaneit  della prestazione e il suo carattere condizionale <sup>(95)</sup>.

Inoltre, la condizione di ammissibilit  pu  riguardare direttamente il beneficiario o un familiare che componga il nucleo, anche se viene distinto il possesso della cittadinanza in capo al primo, dalla titolarit  del diritto di soggiorno, previsto per il familiare del richiedente.

In secondo luogo, si prevede il possesso della residenza continuativa in Italia per almeno 10 anni <sup>(96)</sup>, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo <sup>(97)</sup>. Quello della residenza da oltre dieci anni   un requisito "oscuro", mutuato dall'art. 9, co. 1, lett. f, l. n. 91/1992, che consente la concessione della cittadinanza italiana allo straniero che si trovi in queste condizioni, mentre   assolutamente nuovo il requisito della permanenza in Italia per gli ultimi due anni<sup>98</sup>.

In sede di conversione del d.l. n. 4/2019 non poche sono state le integrazioni apportate alla disciplina relativa ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno.

In primo luogo,   stato precisato che   «familiare» quello individuato *ex art. 2, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 30/2007* e cio : 1) il coniuge; 2) il partner che abbia contratto con il

<sup>(95)</sup> In merito si rinvia ai rilievi critici di S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, pp. 229, ss. e *ivi*, G. FONTANA, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternit *, pp. 253 ss.. Ambedue gli Autori trattano anche della sentenza Corte cost. 4 marzo 2022, n. 54 nella quale viene affrontato il medesimo problema, sia pure con riferimento alla superata discipline del ReI.

<sup>(96)</sup> Sul carattere discriminatorio del requisito in questione v. CGIL, CISL, UIL, *Memoria per l'audizione informale* su C. 1637 (DL 4/19 reddito di cittadinanza e di pensioni). Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati, spec. p. 1.

<sup>(97)</sup> Questo requisito di fatto inibisce la possibilit  di accesso al RdC ad una fetta significativa di soggetti in condizione di estrema povert , quali i senza fissa dimora, caratterizzati da periodi di residenza intermittenti o privi della residenza da diverso tempo. Per ovviare a tale problematica   stata istituita la "residenza fittizia", sebbene solo poco pi  di 200 Comuni su 8.000 l'hanno deliberata ed istituita realmente. Per ulteriori approfondimenti: <https://www.fiopd.org/welforum-6-maggio-2019-reddito-di-cittadinanza-e-senza-dimora/> Per alcune istruzioni operative relative alla gestione delle domande relative a prestazioni a sostegno del reddito, assistenziali e previdenziali riferite a soggetti irreperibili e senza fissa dimora, v. msg. Inps 20 febbraio 2019, n. 689, nonch  msg. Inps 4 luglio 2019, n. 2521. In dottrina sulla discriminazione dei senza fissa dimora v. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, cit., p. 6, che si sofferma sulla "discriminazione nella discriminazione" che caratterizza i senza fissa dimora presenti nei comuni ove   operante la residenza fittizia, rispetto a quelli che non abbiano ancora provveduto ad introdurla.

<sup>(98)</sup> Secondo G. MORGESE G., *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, cit., pp. 659-660, il requisito del possesso della residenza continuativa in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo, costituirebbe una discriminazione indiretta «dato che sfavorisce i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani». Inoltre, «Il carattere discriminatorio emerge anche dal fatto che solo gli ultimi due anni devono essere continuativi: anche in questo caso, per i cittadini italiani   molto pi  facile dimostrare di aver "accumulato" i primi otto anni di residenza nel territorio italiano, in periodi anche lontani tra loro e spesso sin dalla nascita rispetto ai cittadini di altri Stati Ue che in buona parte si trasferiscono in Italia dopo un certo numero di anni trascorsi altrove». L'Autore, quindi, sostiene che «Il requisito della residenza decennale e biennale di cui all'art. 2, d.l. 4/2019 risulta sproporzionato – e quindi discriminatorio – proprio in virt  del fatto che non prende in considerazione il grado effettivo di integrazione di quei cittadini europei che non soddisfino detta condizione ma abbiano, ci  nonostante, effettivi collegamenti sotto il profilo dell'integrazione in tale Stato».

cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; 3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner del familiare stesso; 4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner del familiare <sup>(99)</sup>.

In secondo luogo, sono stati aggiunti i commi 1-*bis* e 1-*ter*, finalizzati a chiarire la posizione dei cittadini extracomunitari. Infatti, la prima disposizione prevede che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con salvezza di quanto previsto dal successivo co. 1-*ter*, per il conseguimento del RdC devono produrre una certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, sui requisiti di reddito e patrimoniali e sulla composizione del nucleo familiare, presentandola in una versione tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana, attestante la conformità all'originale <sup>(100)</sup>.

Ai sensi, poi, del successivo co. 1-*ter*, l'obbligo di certificazione è escluso per il seguente elenco di soggetti, naturalmente in difficoltà ad adempierlo:

- rifugiati politici <sup>(101)</sup>;
- qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente;
- soggetti nei cui Paesi di appartenenza sia impossibile acquisire le certificazioni, rinviando ad un emanando decreto ministeriale, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, l'indicazione dell'elenco dei Paesi in cui non è possibile acquisire la documentazione necessaria per la compilazione della DSU ai fini ISEE. Sul punto giova segnalare il pauroso ritardo che ha caratterizzato l'emanazione del decreto interministeriale 21 ottobre 2019, n. 162701, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo “appena” otto mesi dall'entrata in vigore della l. n. 26/2019, e recante l'elenco dei

---

<sup>(99)</sup> Art. 2, co. 1, lett. *a*, n. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>(100)</sup> Per alcuni chiarimenti sulle domande presentate dai cittadini extracomunitari degli Stati o territori inclusi o meno nell'allegato al decreto interministeriale 21 ottobre 2019, v. msg. Inps 3 dicembre 2019, n. 4516, nonché la nota Min. lav. 14 aprile 2020. In dottrina, P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, 2020, pp. 1 ss., spec. pp. 12 -17.

<sup>(101)</sup> Sul punto giova rifarsi alla giurisprudenza di legittimità in funzione nomofilattica, vista l'assenza di riferimenti normativi interni univoci, «che ha affermato che “la qualifica di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 costituisce, come quella di avente diritto all'asilo (dalla quale si distingue perché richiede quale fattore determinante un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito non richiesto dall'art. 10, co. 3, cost.), una figura giuridica riconducibile alla categoria degli “status” e dei diritti soggettivi, con la conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva, e le controversie riguardanti il riconoscimento della posizione di rifugiato (così come quelle sul riconoscimento del diritto di asilo) rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, una volta espressamente abrogato dall'art. 46, l. n. 40/1998, l'art. 5, d.l. n. 416 del 1989, conv. con modificazioni dalla l. n. 39/1990 (abrogazione confermata dall'art. 47 del testo unico d.lgs. n. 286/1998), che attribuiva al giudice amministrativo la competenza per l'impugnazione del provvedimento di diniego dello “status” di rifugiato”» (così Cass. Sez. Un. 17 dicembre 1999, n. 907, ed in senso conforme cfr anche Cass. 5055/2002, 8423 e 11441/2004, 27310/2008). In dottrina, si rinvia alle interessanti riflessioni di G. MORGESE, *op. ult. cit.*, pp. 667-672, che si sofferma sulla incomprensibile sotto-differenziazione tra rifugiati politici (ai sensi della Convenzione di Ginevra) e beneficiari della protezione sussidiaria, *ex art. 27, co. 1, d.lgs. n. 251/2007*, equiparati in materia di assistenza sociale e sanitaria, ma discriminati dalla disciplina del RdC.

Paesi i cui cittadini sono tenuti a produrre l'apposita certificazione di cui all'art. 2, co. 1-ter, citata, in attesa del quale l'Inps ha sospeso l'istruttoria di tutte le domande presentate a decorrere dal mese di aprile 2019 da parte di richiedenti non comunitari, senza distinguere tra posizioni amministrativamente regolari e non <sup>(102)</sup>.

## 4.2. I requisiti oggettivi: reddito e patrimonio

Con riferimento a requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve realizzare contemporaneamente quattro condizioni relative al mantenimento di determinati valori e cio :

- 1) ISEE inferiore a 9.360 euro <sup>(103)</sup>. Questo valore, per , non viene influenzato, ai fini del mantenimento del beneficio del RdC, dalla percezione di eventuali trattamenti funzionali alla lotta contro la povert , come lo stesso RdC, ovvero, il SIA, il ReI, ovvero analoghe misure regionali <sup>(104)</sup>.
- 2) patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE <sup>(105)</sup>, diverso dalla casa di abitazione <sup>(106)</sup> (il cui valore viene quindi neutralizzato), non superiore ad una soglia di euro 30.000 <sup>(107)</sup>, in Italia o all'estero <sup>(108)</sup>;

---

<sup>(102)</sup> In proposito, circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100, § 4.C; per alcune riflessioni critiche sulla posizione dell'Inps v. G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, cit., spec. 673.

<sup>(103)</sup> Art. 2, co. 1, lett. b, n. 1, d.l. n. 4/2019. Per effetto delle modifiche operate sulla disposizione in sede di conversione del provvedimento, si   precisato che nel caso di nuclei familiari con minorenni, l'ISEE viene calcolato ai sensi dell'art. 7, d.P.C.M. n. 159/2013, contemplando sostanzialmente il caso del genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, cos  da evitare comportamenti opportunistici, determinati dal fatto che il genitore naturale debba considerarsi facente parte del nucleo familiare del figlio.

<sup>(104)</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 7, d.l. n. 4/2019, ai soli fini dell'accertamento dei requisiti per il mantenimento del RdC, al valore dell'ISEE di cui al co. 1, lettera b), numero 1),   sottratto l'ammontare del RdC percepito dal nucleo beneficiario eventualmente incluso nell'ISEE, rapportato al corrispondente parametro della scala di equivalenza. Per l'accesso al RdC sono parimenti sottratti nelle medesime modalit , le somme eventualmente incluse nell'ISEE relative alla fruizione del sostegno per l'inclusione attiva, del reddito di inclusione ovvero delle misure regionali di contrasto alla povert  oggetto d'intesa tra la regione e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di una erogazione integrata con le citate misure nazionali.

<sup>(105)</sup> In assenza di definizione specifica relativa alla «casa di abitazione», potrebbe essere utilizzabile quella di cui all'art. 1, co. 1, lett. l, d.lgs. n. 147/2017, che la definisce come «la casa indicata come residenza familiare nella DSU».

<sup>(106)</sup> L'art. 2, co. 1, lett. b), n. 2, d.l. n. 4/2019, rinvia alla definizione del patrimonio immobiliare ai fini ISEE, sostanzialmente semplificando l'omologa disposizione relativa al Rei, di cui all'art. 1, co. 1, lett. m), che richiama all'uopo l'art. 5, commi 2 e 3, d.P.C.M. n. 159/2013, sulla definizione del medesimo concetto.

<sup>(107)</sup> Art. 2, co. 1, lett. b, n. 2, d.l. n. 4/2019.

<sup>(108)</sup> La precisazione relativa alla valutabilit  del patrimonio sia in Italia, sia all'estero   frutto di una modifica *ad hoc* introdotta sub art. 2, co. 1, lett. b, n. 2, d.l. n. 4/2019, in sede di conversione.

- 3) patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE <sup>(109)</sup>, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente con disabilità, come definita a fini ISEE <sup>(110)</sup>, presente nel nucleo <sup>(111)</sup>, differenziandosi ulteriormente la posizione del componente disabile, ma in condizione di gravità o di non autosufficienza, come definite ai fini ISEE, in relazione al quale l'incremento è di 7.500 euro per ogni componente <sup>(112)</sup>. A ben guardare, la distinzione tra componente semplicemente disabile e disabile in condizione di gravità (ex art. 3, co. 3, l. n. 104/1992), ovvero non autosufficiente, con un ulteriore incremento valoriale previsto in caso di presenza nel nucleo di questi ultimi appare rispettosa del principio di ragionevolezza, non essendo corretto effettuare una sorta di *reductio ad unitatem* della disabilità valutabile ai fini del RdC o della PdC;
- 4) reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della specifica scala di equivalenza di cui al co. 4 dell'art. 2 <sup>(113)</sup>, soglia incrementata ad euro 7.560 ai fini dell'accesso alla PdC <sup>(114)</sup> ed in ogni caso ad euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE <sup>(115)</sup>. La collocazione del reddito familiare al di sotto della soglia (*recte* delle soglie, *infra*), indicata nell'art. 2, co. 1, lett. b, n. 4), d.l. n. 4/2019, non costituisce solo requisito di ammissione al beneficio ma, ai sensi del successivo art. 3, co. 1, lett. a), è anche il valore massimo di integrazione economica che il nucleo può conseguire grazie al beneficio del RdC (*infra*).

Quanto ai requisiti reddituali e patrimoniali innanzi descritti, essi vanno attentamente esaminati.

In primo luogo, il valore della casa di abitazione, come detto, viene neutralizzato, rilevando qualunque altro tipo di immobile diverso da essa, con inibizione all'accesso al RdC nel caso in cui sia superato il valore ISEE di 30.000 euro.

A differenza dell'ISEE immobiliare, caratterizzato da un valore statico, quello mobiliare è progressivo e dinamico. In particolare, anche in questo caso si parte da un valore soglia fisso, la cui asticella viene elevata fino a 10.000 euro, tenendo conto del

---

<sup>(109)</sup> Anche con riferimento al patrimonio mobiliare l'art. 2, co. 1, lett. b, n. 3, d.l. n. 4/2019, rinvia in modo sintetico alla definizione «ai fini ISEE», mentre per il ReI l'art. 1, co. 1, lett. n, richiama in modo più analitico l'art. 5, commi 4 e 5, d.P.C.M. n. 159/2013, sulla definizione del medesimo concetto.

<sup>(110)</sup> Il rinvio «ai fini ISEE» per la individuazione della persona con disabilità, previsto dall'art. 2, co. 1, lett. b, n. 3, d.l. n. 4/2019, è sostanzialmente rinvenibile nella definizione fornita dall'allegato 3, d.P.C.M. n. 159/2013, a sua volta richiamato dall'art. 1, co. 1, lett. o, d.lgs. n. 147/2017, per la definizione della persona con disabilità ai fini del ReI.

<sup>(111)</sup> Art. 2, co. 1, lett. b, n. 3, d.l. n. 4/2019.

<sup>(112)</sup> Si tratta di una modifica all'art. 2, co. 1, lett. b, n. 3, d.l. n. 4/2019, apportata con un emendamento presentato alla Camera in occasione della conversione in legge del provvedimento.

<sup>(113)</sup> Giova segnalare che il d.lgs. n. 147/2017 e il d.l. n. 4/2019 si avvalgono di due distinte scale di equivalenza. Ai fini del ReI la scala è quella di cui all'allegato 1 d.P.C.M. n. 159/2013, mentre per il RdC il parametro è specificamente disciplinato dall'art. 2, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(114)</sup> Per alcune riflessioni critiche sulla differente soglia reddituale di accesso tra RdC e PdC, v. R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, cit., pp. 569-570.

<sup>(115)</sup> Art. 2, co. 1, lett. b, n. 4, d.l. n. 4/2019.

fatto che l'accrescimento da 6.000 a 10.000 avviene in ragione di 2.000 euro per ogni componente. Di conseguenza, un nucleo familiare mononucleare non pu  avere un valore ISEE patrimoniale superiore a 6.000 euro, mentre una coppia con un figlio (o due) non pu  superare i 10.000 euro.

Lo *scrimen* per il superamento di quest'ultimo limite   rappresentato dalla presenza nel nucleo familiare di figli successivi al secondo, che consentono l'elevazione della soglia ISEE patrimoniale di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, mentre altri componenti sono irrilevanti per l'aumento del limite oltre i 10.000 euro. In sostanza, un nucleo familiare con quattro figli potr  avere un patrimonio mobiliare non superiore ai 12.000 euro, mentre se di quel nucleo dovessero far parte anche nipoti o altri familiari la soglia non muta, penalizzando le famiglie numerose <sup>(116)</sup> e privilegiando quelle tradizionali.

Infine, il d.l. n. 4/2019, dopo aver preso in considerazione i valori ISEE, del patrimonio immobiliare e mobiliare, introducono quale requisito ulteriore anche il valore del reddito familiare, determinato ai sensi dell'art. 4, co. 2, d.P.C.M., al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nell'ISEE ed inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare <sup>(117)</sup>, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi<sup>118</sup>. Nel valore dei trattamenti assistenziali non rilevano le erogazioni riferite al pagamento di arretrati, le riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi e le esenzioni e agevolazioni per il pagamento di tributi, le erogazioni a fronte di rendicontazione di spese sostenute, ovvero le erogazioni in forma di buoni servizio o altri titoli che svolgono la funzione di sostituzione di servizi.

La determinazione del reddito familiare per l'erogazione del RdC non include tra i trattamenti assistenziali il c.d. bonus beb  <sup>(119)</sup>.

Quella dei trattamenti assistenziali inclusi o esclusi   questione particolarmente delicata, su cui il Ministero del lavoro ha formulato alcuni chiarimenti operativi <sup>(120)</sup>, ma che gi  in passato aveva visto insorgere le associazioni portatrici di interessi dei

---

<sup>(116)</sup> A. ZANARDI, Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, p. 18.

<sup>(117)</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 6, ult. periodo, d.l. n. 4/2019, i trattamenti assistenziali in corso di godimento di cui al primo periodo sono comunicati dagli enti erogatori entro quindici giorni dal riconoscimento al Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), di cui all'art. 24, d.lgs. n. 147/2017.

<sup>(118)</sup> Come precisato da circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100, il reddito familiare ai fini RdC/PdC non coincide con il valore ISR (Indicatore della Situazione Reddittuale) rilevabile dall'attestazione ISEE, posto che per la determinazione del reddito familiare l'art. 2, co. 6, d.l. n. 4/2019, richiama esclusivamente l'art. 4, co. 2, del D.P.C.M. n. 159/2013. Il mancato rinvio anche ai commi 3 e 4 del citato articolo comporta che la base di partenza per il calcolo del reddito familiare sia data dalla somma di tutti i redditi e trattamenti assistenziali che gi  concorrono alla formazione dell'ISR (reddito complessivo ai fini IRPEF di tutti i componenti, redditi soggetti a tassazione sostitutiva o a ritenuta d'imposta, redditi esenti, assegni per il mantenimento dei figli, reddito figurativo di attivit  finanziarie, ecc.), senza tuttavia poter operare anche la sottrazione delle componenti che invece vengono sottratte nell'ambito dell'ISEE (le spese sanitarie per disabili, gli assegni per il coniuge, la deduzione per redditi da lavoro dipendente ovvero pensione, le spese su base nucleo per il canone di locazione, ecc.).

<sup>(119)</sup> Ex art. 1, co. 125, l. n. 190/2014.

<sup>(120)</sup> Msg. Inps 3 febbraio 2022, n. 548.

disabili, che hanno avviato iniziative giurisdizionali finalizzate a sterilizzare la rilevanza di alcune importanti indennità ai fini ISEE (ad esempio, l'indennità di accompagnamento), tanto da indurre il Consiglio di Stato a stabilire che nel calcolo dell'ISEE non si considerano quei trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari erogati ai portatori di *handicap*, essendo funzionali ad alleviare la situazione di svantaggio<sup>(121)</sup>. Va peraltro, rilevato che gli indirizzi espressi dal Consiglio di Stato nel 2016, sono stati recepiti dal d.l. n. 42/2016, conv. in l. n. 89/2016, che in buona sostanza, introduce un principio di carattere generale in virtù del quale nel calcolo dell'ISEE dei nuclei familiari che hanno al loro interno componenti con disabilità o non autosufficienti (come definiti dall'allegato 3 allo stesso d.P.R. b. 159/2013), sono esclusi dal reddito disponibile (*ex art. 5 d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011*) «i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'Irpef»<sup>(122)</sup>.

Inoltre, non sono conteggiati ai fini ISEE le erogazioni (come il bonus nido) riconducibili alla rendicontazione di spese sostenute dalla famiglia.

Con riferimento al valore del reddito familiare, quindi, esso deve essere inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Per l'effetto, il limite reddituale può oscillare tra 6.000 euro annui e 12.600 euro, quanto al RdC, mentre per la PdC la soglia base è pari ad euro 7.560, con un *range* collocato tra questo valore quale estremo inferiore e 15.876 euro quale estremo superiore (7.560 X 2,1).

I valori minimi e massimi sono a loro volta incrementati ad euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE. Anche a quest'ultima soglia va moltiplicata per il parametro di riferimento della scala di equivalenza, con l'effetto di avere un *range* di minimo/massimo collocato tra euro 9.360 ed euro 19.656 euro<sup>(123)</sup>.

Come evidenziato, una *serie* di valori sono a loro volta collegati al parametro della scala di equivalenza, come disciplinata dall'art. 2, co. 4, d.l. n. 4/2019, pari ad "1" per il primo componente del nucleo familiare (quindi applicabile alle famiglie mononucleari) ed incrementato di "0,4" per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di "0,2" per ogni ulteriore componente minorenni (*recte* «minore età», come correttamente precisato in sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019), fino ad un massimo di "2,1". Di conseguenza, anche in questo caso sono penalizzate le famiglie numerose<sup>(124)</sup> ad impostazione patriarcale, basti pensare all'ipotesi di nucleo familiare composto da due coniugi, quattro figli (di cui due maggiorenni e due minorenni), con

---

<sup>(121)</sup> Cons. Stato nn. 838, 841 e 842 del 2016. Sul punto v. anche circ. Inps 25 luglio 2016, n. 137, secondo cui l'indennità di accompagnamento, le pensioni di invalidità, le indennità di frequenza, le indennità di comunicazione, non saranno rilevati in automatico dagli archivi dell'Istituto né andranno più indicati nella DSU qualora erogati da amministrazioni pubbliche diverse dall'Inps. Peraltro, come si dirà, l'Inps è intervenuto con msg. 3 febbraio 2022, n. 548.

<sup>(122)</sup> Art. 2-*sexies*, co. 1, lett. a, d.l. n. 42/2016, conv. in l. 89/2016.

<sup>(123)</sup> Per istruzioni in materia di Dichiarazione ISEE precompilata, di cui al d.m. lav. 9 agosto 2019, attuativo dell'art. 10, d.lgs. n. 147/2017, v. da ultimo msg. Inps 13 gennaio 2020, n. 96.

<sup>(124)</sup> F. SEGHEZZI, *Lavoro e povertà: le due facce del reddito di cittadinanza*, in *open.it*, 6 gennaio 2019, che stigmatizza il mancato coinvolgimento delle parti sociali specie sotto il profilo della valutazione delle possibili penalizzazioni menzionate.

eventuale ascendente anziano convivente. In linea astratta una famiglia di questo genere vedrebbe la propria scala di equivalenza collocarsi abbondantemente oltre il valore massimo, con benefici effetti sulle soglie ricalcolate mediante scala di equivalenza, ma il limite superiore di 2,1 penalizza queste situazioni [es. Due coniugi (1,4) + due figli maggiorenni (0,8) + due minorenni (0,4) + un nonno (0,4) = 3].

La penalizzazione, poi, aumenta se del nucleo familiare, a parità di componenti, facciano parte anche disabili gravi o non autosufficienti, la cui condizione è stata oggetto di attenzione in occasione della modifica dell'art. 2, co. 1, lett. b), n. 3, d.l. n. 4/2019, in occasione della conversione in legge del provvedimento. Anche sul punto il legislatore ha inteso tutelare i disabili gravi e le persone non autosufficienti, elevando la scala di equivalenza da 2,1 a 2,2.

Con riferimento specifico sempre alla scala di equivalenza, una valutazione *ad hoc* viene effettuata dal d.l. n. 4/2019 per i componenti del nucleo familiare beneficiario che si trovino in stato detentivo, ovvero siano ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica. Infatti, l'art. 3, co. 13, d.l. n. 4/2019 prevede che il parametro della scala di equivalenza di cui al co. 1, lettera *a*, non tenga conto di costoro, partendo dal presupposto che in tali ipotesi lo Stato già provvede alle necessità dell'utenza in questione <sup>(125)</sup>. In sostanza, il legislatore ha inteso neutralizzare la presenza di detenuti, internati e ricoverati, ai fini del computo nel nucleo familiare <sup>(126)</sup>. ma non anche ai fini del beneficio, nel senso che non si impedisce a priori al detenuto, ad esempio, di poter essere incluso tra i beneficiari se dovesse essere in grado di adempiere agli obblighi derivanti dal Patto per il lavoro o dal Patto per l'inclusione sociale <sup>(127)</sup> (ma v. *infra*).

La condizione di detenzione, infatti potrebbe essere astrattamente valutata quale principio o criterio generale ostativo alla fruizione della misura in occasione della definizione dell'accordo in sede di Conferenza Unificata, previsto dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 4/2019, ma il condizionale è d'obbligo, visto che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha già dato prova della possibilità di adempiere alle previsioni di cui al d.lgs. n. 150/2015, in occasione di una sperimentazione *ad hoc*, che ha visto alcuni istituti penitenziari essere in grado di consentire all'utenza detenuta di formulare la DID, stipulare il PSP e addirittura accedere al programma di Garanzia Giovani. A seguito dell'adozione dell'Accordo in Conferenza Unificata, avvenuto il 1 agosto 2019, il problema relativo all'utenza detenuta è stato risolto, visto che si considerano esonerati, in quanto non beneficiari della misura, i componenti il nucleo familiare di cui non si tiene conto nel calcolo del parametro della scala di equivalenza ai sensi dell'art. 3, co. 13 del d.l. n. 4/2019, tra i quali rientrano le persone detenute o sottoposte a misure cautelari o condannate per taluni reati gravi, trattandosi di componenti,

---

<sup>(125)</sup> Così S. SPATTINI, *Reddito di cittadinanza: una prima lettura*, in Boll. Adapt, 18 febbraio 2019, n. 7, che argomenta in tal senso anche alla luce della relazione tecnica allegata al d.l. n. 4/2019. In generale, la critica è abbastanza diffusa e condivisa in dottrina, almeno tra quella favorevole all'introduzione della misura.

<sup>(126)</sup> Circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100, § 4.A.

<sup>(127)</sup> A ben guardare, questa tesi sembra esclusa alla luce del contenuto dell'All. 1, al d.m. 2 settembre 2019, recante criteri per la distinzione delle platee tra CPI e Comuni, prevedendo che se la famiglia comprende persone non beneficiarie del RdC (ad es. detenuti), essa deve recarsi in Comune, non essendo possibile identificare la persona non beneficiaria solo tramite i dati della domanda.



la cui presenza nel nucleo è indicata in sede di presentazione della domanda e che devono essere puntualmente identificati in occasione della convocazione di altri componenti il nucleo familiare.

Peraltro, l'esclusione dalla scala di equivalenza, sul presupposto che già lo Stato provveda alle necessità dell'utenza appare contrastare con l'art. 2, l. n. 354/1975, che pone a carico dei detenuti condannati le c.d. spese di mantenimento, escluse invece per tutti gli altri. Di conseguenza, la scelta del legislatore potrebbe essere suscettibile di ripensamento, a maggior ragione se si considera che la neutralizzazione della posizione del detenuto potrebbe alimentare la scelta delinquenziale dell'utente, sovente in fascia di povertà, inducendolo a chiedere aiuto alle consorterie criminali alle quali spesso fa capo.

Ovviamente, la tesi in questione resiste fin tanto che il condannato sceglie di mantenere la residenza nel proprio nucleo familiare originario, visto che ai sensi dell'art. 45, l. n. 354/1975, questi può optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato, con facoltà di esercizio dell'opzione in qualsiasi momento. Diversa la posizione del detenuto in attesa di giudizio, che ai sensi dell'art. 10-*bis*, d.p.r. n. 223/1989, non muta la propria posizione anagrafica né d'ufficio, né a richiesta.

L'interesse del legislatore per la posizione dell'utenza detenuta è stato mantenuto anche durante la discussione avvenuta in occasione della conversione in legge del provvedimento, come si evince dall'ultimo periodo dell'art. 3, co. 13, d.l. n. 4/2019, che applica la medesima riduzione del parametro della scala di equivalenza anche all'ipotesi di componente del nucleo familiare sottoposto a misura cautelare o condannato per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, co. 3.

Quest'ultima modifica alla disposizione appare abbastanza discutibile per quanto concerne sia la sua formulazione, sia gli effetti che provoca.

Infatti, in primo luogo la norma fa riferimento alla «misura cautelare» senza alcuna specificazione relativa alla qualificazione giuridica della stessa e cioè se personale o meno, ovvero specificando quale debba essere la misura cautelare in particolare, specie se si considera che il legislatore quando ha voluto specificare la qualificazione giuridica della misura lo ha fatto, come si evince dall'art. 7-ter, d.l. n. 4/2019. In sostanza, presupponendo che le misure in questione siano quelle personali, la disposizione non specifica se la riduzione del parametro operi per solo ed indistintamente per quelle coercitive, ovvero anche per quelle interdittive: a seconda dell'opzione interpretativa prescelta, si riduce o si ampliano gli effetti della riduzione in questione.

Inoltre, pur avendo una sua logica (si tratta della c.d. norma anti-Spada, in risposta alla polemica derivante dalla presentazione della domanda di Rdc da parte dei componenti il clan omonimo della mafia ostiense...) la scelta di ridurre la scala di equivalenza nel caso di nucleo familiare con componenti detenuti, appare giuridicamente discutibile penalizzare il nucleo solo perché di esso faccia parte chi abbia subito una condanna per i delitti di cui all'art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019 (*infra*)<sup>(128)</sup>, peraltro nemmeno passata in giudicato e non necessariamente in quel momento detenuto presso un istituto penitenziario, assumendo le fattezze di sanzione accessoria rispetto a quelle irrogate dal giudice penale.

---

<sup>(128)</sup> In tal senso G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 26.

L'approccio del decreto rispetto alla casa di abitazione, quindi,   particolarmente favorevole, poich  se essa   in propriet  non fa parte del patrimonio immobiliare, mentre se   in locazione determina un aumento delle soglie reddituali di riferimento, sebbene giovi far notare che l'aumento predetto non appare importante (appena 3.360 euro), non tenendo conto delle differenze economico - geografiche che caratterizzano (anche) le locazioni in Italia <sup>(129)</sup> ed ancor pi  ampiamente, della distribuzione della stessa povert  sul territorio nazionale, che non caratterizza solo inoccupati o disoccupati, ma anche segmenti del mercato del lavoro contraddistinti da retribuzioni particolarmente modeste eventualmente dovute a rapporti part-time o di collaborazione, per i quali lo svolgimento della stessa attivit  lavorativa non risulterebbe economicamente conveniente <sup>(130)</sup>. In ogni caso, tutto ci  avr  effetti sulla fruizione del beneficio, *in primis* perch  destinato in modo preponderante a soggetti residenti nelle regioni meridionali, ove pi  elevato   anche il tasso di disoccupazione; in secondo luogo, disincentivando la ricerca di occupazione o l'accettazione di offerte ritenute sconvenienti.

Inoltre, per ora non   dato comprendere se il concetto di locazione e il correlato aumento sia fruibile anche ai nuclei familiari che abbiano abitazioni concesse dagli IACP, atteso che per questi il concetto di locazione potrebbe essere giuridicamente inappropriato.

Ancora, giova segnalare la peculiare modalit  valutativa da parte del d.l. n. 4/2019, relativa alla posizione del componente del nucleo familiare che abbia contratto un mutuo per l'acquisto o la costruzione della casa di propriet 

Infine, con riferimento al godimento di beni durevoli <sup>(131)</sup>, nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilit  <sup>(132)</sup> di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, esclusi gli

<sup>(129)</sup> A ben guardare, come evidenzia L. BECCHETTI, *Reddito di cittadinanza, eppur si cambia (se ci si ascolta)*, in *Avvenire.it*, 5 gennaio 2019, la questione irrisolta   pi  ampia, e ci  non aver considerato le differenze del costo della vita (e dunque di soglia di povert ) tra le diverse aree del Paese, che non si fermano solo al differenziale (comunque importante) del costo delle locazioni.

<sup>(130)</sup> Sul punto A. ZANARDI, Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637, Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, 6 marzo 2019, p. 22.

<sup>(131)</sup> La relazione tecnica al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 2, evidenzia l'indisponibilit  del dato relativo agli intestatari dei beni durevoli, includendo in via prudenziale nelle stime anche situazioni che potrebbero esorbitare dall'applicazione del beneficio.

<sup>(132)</sup> Mentre il concetto di «intestazione» difficilmente potr  far sorgere difficolt  interpretative, quello di «disponibilit »   foriero di dubbi e incertezze, potendo soccorrere a tal fine l'art. 196 del codice della strada, con l'effetto di ritenere "soggetto avente la disponibilit  di un veicolo non solo il comproprietario, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio, l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, ma anche chi veda riportato le proprie generalit  sulla carta di circolazione (ex artt. 94-*bis* del codice della strada e 247-*bis* del regolamento di esecuzione), si pensi all'ipotesi di noleggio a lungo termine, affidamento in custodia giudiziale, intestatario incapace giuridicamente o altri contratti che consentano comunque di avere la disponibilit  del veicolo. Un cenno a tale ultimo proposito va fatto ai contratti di leasing o noleggio di veicoli con targa estera, ovvero a tutte quelle situazioni "grigie" di utilizzazione di veicoli sconosciuti al pubblico registro automobilistico, per le quali l'unica possibilit  di verifica   quella affidata alle Forze di Polizia in occasione dei controlli sul territorio, magari segnalando alla Agenzia delle Entrate o alla Guardia di Finanza i soggetti sospetti.

autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente.

Orbene, la valutazione dei c.d. beni durevoli ai fini della fruizione di prestazioni funzionali ad alleviare la condizione di povertà è profilo decisamente importante, come si evince dalla disciplina del SIA e del ReI.

Dal punto di vista comparativo giova rammentare che la disciplina del SIA prevedeva il divieto di possesso da parte di alcun componente del nucleo familiare di veicoli immatricolati la prima volta nei dodici mesi antecedenti la richiesta, ovvero in possesso di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché di motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei tre anni antecedenti, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente <sup>(133)</sup>.

Quanto al ReI, invece, il d.lgs. n. 147/2017 si limita a prevedere il divieto da parte dei componenti il nucleo familiare di avere intestato a qualunque titolo o avere la piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente.

Come si può notare, quindi, tre discipline diverse!

Nel caso del RdC, il requisito relativo ai beni durevoli funzionali alla locomozione è articolato su due profili. Infatti, l'immatricolazione di (soli) autoveicoli (i motocicli non sono espressamente citati) nella disponibilità del nucleo familiare nell'arco dei sei mesi antecedenti la richiesta di RdC è condizione ostativa all'ammissione al beneficio; a sua volta, il *range* temporale è ampliato a due anni nel caso in cui la cilindrata superi i 1.600 cc per gli autoveicoli o 250 cc per i motoveicoli (mezzo di locomozione non considerato precedentemente).

In tutte e tre le discipline si neutralizza la posizione dei veicoli per i quali è stata prevista agevolazione fiscale in favore dei disabili, senza tener conto della cilindrata di riferimento. Inoltre, al pari di quanto avveniva già per il ReI è assolutamente vietata la piena disponibilità o l'intestazione di navi e imbarcazioni da diporto, ex art. 3, co. 1, d.lgs. n. 171/2005, in quanto indicatori di un tenore di vita tutt'altro che disagiato. Con riferimento ai beni durevoli, giova far notare che il tenore della disposizione lascia intendere che mentre il possesso di imbarcazioni (recte l'intestazione o la piena disponibilità) sia inibito non solo all'atto della domanda, ma anche durante l'erogazione della prestazione<sup>134</sup>, per autoveicoli e motocicli l'inibizione è riferita a periodi antecedenti alla domanda e per l'effetto l'eventuale acquisto successivo non dovrebbe determinare il venir meno del requisito di riferimento. Tale interpretazione letterale, però, sembra essere smentita dall'art. 5, co. 5, d.l. n. 4/2019, secondo cui i requisiti economici diversi da quelli reddituali e patrimoniali si considerano posseduti sino a quando non intervenga comunicazione contraria da parte delle amministrazioni

---

<sup>(133)</sup> Art. 4, co. 3, lett. *b*, punto *iv*, d.m. 26 maggio 2016, come modificato dall'art. 2, co. 1, lett. *d*, d.l. 16 marzo 2017.

<sup>(134)</sup> In tal senso v. anche la relazione di accompagnamento al d.d.l. S. n. 1148, di conversione in legge del d.l. n. 4/2019, p. 5, secondo cui «Il beneficio è altresì riconosciuto se, al momento della domanda, il richiedente possiede, a certe condizioni, autoveicoli e motoveicoli ed è escluso, a qualunque titolo, in caso di possesso di navi e imbarcazioni da diporto».

competenti alla verifica degli stessi, con interruzione del beneficio a decorrere dal mese successivo alla comunicazione stessa, con revoca del beneficio.

### 4.3. Le esclusioni e altri requisiti concernenti condizioni personali e familiari

In sede di conversione è stato introdotto un quarto requisito, previsto dall'art. 2, d.l. n. 4/2019. In sostanza, l'art. 2, co. 1, lett. c-bis), prevede per il (solo) richiedente il beneficio la condizione della mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché della mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati al successivo art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019 <sup>(135)</sup>, requisito che secondo taluni si porrebbe in contrasto proprio con l'obiettivo del recupero e del reinserimento nel lavoro di soggetti esposti più di altri al rischio della disoccupazione alla povertà <sup>(136)</sup>.

In primo luogo, la preclusione di cui alla lett. c-bis) riguarda solo il richiedente e non i beneficiari (non richiedenti), a differenza di quanto previsto sub art. 7, in materia di sanzioni, che prevede la revoca del beneficio nel caso di condanne definitive che colpiscono per i medesimi reati anche i beneficiari non richiedenti, non potendo che limitare l'efficacia di quest'ultima disposizione ai soli componenti del nucleo condannati.

Un altro elemento di divergenza tra la norma recante il quarto requisito in commento e quella sulle sanzioni afferisce ai provvedimenti considerati. Infatti, nel primo caso il raggio di azione della disposizione, sebbene soggettivamente limitato al solo richiedente il beneficio, è oggettivamente più ampio, inibendo il riconoscimento della prestazione nel caso di sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di arresto o fermo, nonché di condanna definitiva intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta del beneficio. Quindi, le misure precautelari del semplice arresto o del fermo di per sé non integrano il requisito sub lett. c-bis), essendo necessaria la presenza di una misura cautelare senza alcuna specificazione del tipo di misura, essendo utile anche il semplice divieto di espatrio, sub art. 281 c.p.p. ad integrare l'inibizione di cui alla lett. c-bis) e non necessariamente la più grave delle misure e cioè la custodia cautelare in carcere, ex art. 285 c.p.p. <sup>(137)</sup>.

Un'interpretazione coerente del dato normativo, comune sia ai provvedimenti cautelari, sia alle condanne definitive, riguarda poi due elementi e cioè l'arco temporale di riferimento ed i delitti considerati.

<sup>(135)</sup> Su cui v. R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *QG on line*, 6 giugno 2019, § 5.

<sup>(136)</sup> G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 29.

<sup>(137)</sup> Com'è noto, le misure cautelari personali, ordinate nel codice di procedura penale secondo principi di progressività ed *extrema ratio*, sono le seguenti: divieto di espatrio (art. 281); obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282); allontanamento dalla casa familiare (art. 282-bis); divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-ter); obblighi di comunicazione (art. 282-quater); divieto e obbligo di dimora (art. 283); arresti domiciliari (art. 284); custodia cautelare in carcere (art. 285); custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285-bis); custodia cautelare in luogo di cura (art. 286).

Quanto al primo, che si tratti di sottoposizione a misure cautelari o di condanne definitive l'arco temporale è quello dei dieci anni precedenti la richiesta. Sul punto, poi, giova rilevare che non è dato capire se sia ammissibile la domanda del richiedente attinto da misura cautelare poi impugnata vittoriosamente innanzi al Tribunale della libertà, ritenendosi che in tal caso il soggetto possa presentare legittimamente la domanda.

Quanto al secondo, la platea dei delitti considerati dalla lett. c-*bis*) rinvia all'art. 7, co. 3, che a sua volta contiene un rinvio interno alle ipotesi di delitto contenute nei precedenti commi 1<sup>(138)</sup> e 2<sup>(139)</sup> ed un lungo elenco di importanti fattispecie criminali e cioè:

- la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (*ex art.* 640-bis c.p.);
- l'associazione con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p.);
- l'attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p.);
- il sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione (art. 289 bis c.p.);
- l'associazione di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.);
- lo scambio elettorale politico mafioso (art. 416-ter);
- la strage (art. 422 c.p.);
- i delitti compiuti avvalendosi delle condizioni attinenti alle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni.

Si tratta di un catalogo di delitti introdotto al Senato che replica (in modo più ampio) quelli che comportano, in caso di condanna definitiva, la sanzione accessoria della revoca degli eventuali ammortizzatori sociali a favore del condannato, *ex art.* 2, co. 58, l. n. 92/2012, a loro volta sussunti dall'art. 18-bis, d.l. n. 4/2019, ai fini della sospensione dei trattamenti previdenziali con l'effetto di conferire trasversalità previdenziale a questo genere di fattispecie penali o alla condotta di evasione e latitanza della persona<sup>140</sup>.

A loro volta, come si vedrà più innanzi, i reati che determinano la revoca del beneficio consentono di produrre la sospensione se invece della condanna definitiva si dovesse essere di fronte ad un provvedimento non ancora tale, come emerge dall'art. 7-*ter*, d.l. n. 4/2019.

La flessibilità della prestazione è desumibile, altresì, dalla possibilità di prevedere anche misure non monetarie ad integrazione del Rdc, quali misure agevolative per l'utilizzo di trasporti pubblici, di sostegno alla casa, all'istruzione e alla tutela della salute, che ridondano sicuramente sul benessere del nucleo.

---

<sup>(138)</sup> «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni».

<sup>(139)</sup> «L'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11, è punita con la reclusione da uno a tre anni»

<sup>(140)</sup> Su cui, per alcune riflessioni critiche, v. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, cit., p. 114.

La qualificazione del Rdc quale misura fondamentale di politica attiva funzionale al reinserimento del beneficiario nel mercato del lavoro   incompatibile con una condizione di disoccupazione volontaria, tanto   vero che non hanno diritto al Rdc i nuclei familiari con un componente in condizione di disoccupazione a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa, tradizionalmente equiparate al licenziamento in relazione agli effetti della involontariet  della mancanza di lavoro conseguente alla cessazione del rapporto <sup>(141)</sup> (ma v. *infra*).

Le dimissioni, quindi, non sono penalizzate in termini assoluti, ma la loro valutazione negativa   limitata a soli dodici mesi, decorrenti dalla data delle stesse, per cui superato il termine in questione il nucleo familiare non subisce pi  alcuna penalizzazione. Nessun riferimento viene effettuato allo stato di disoccupazione derivante da procedura conciliativa con eventuale incentivo all'esodo, ovvero a quelle presentate durante il periodo tutelato di maternit .

Il perverso legame tra dimissioni di un singolo componente e penalizzazione dell'intero nucleo familiare, avente il sapore della peggiore forma di responsabilit  per il fatto del terzo <sup>(142)</sup>,   stato spezzato in occasione della conversione in legge del decreto n. 4/2019, con la novella l'art. 2, co. 3, prevedendo che sia il componente dimissionario a non avere diritto alla prestazione e non l'intero nucleo familiare.

Le misure di contrasto alla condizione di povert  nazionali (SIA, ReI) e regionali (RED) sono tutte orientate direttamente verso la tutela del nucleo familiare ed indirettamente a vantaggio del singolo componente di esso.

Diversamente, da quanto avvenuto in occasione del ReI, il d.l. n. 4/2019 fornisce *de relato* una definizione di nucleo familiare, richiamando l'art. 3, d.P.C.M. n. 159/2013, sostanzialmente integrato dall'art. 2, co. 5, d.l. n. 4/2019, con una generalizzazione del conseguente combinato disposto, valido anche per la richiesta di prestazioni sociali agevolate diverse dal Rdc, la cui efficacia cessa dal giorno di entrata in vigore delle corrispondenti modifiche del d.P.C.M. n. 159/2013.

Allo stato attuale, ed alla luce anche dell'art. 3, d.P.C.M. n. 159/2013, ai fini del Rdc il nucleo familiare   costituito dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data di presentazione della DSU, facendosi salve alcune eccezioni. Infatti, i coniugi che abbiano diversa residenza anagrafica fanno parte dello stesso nucleo familiare e la residenza   identificata di comune accordo, mentre il coniuge con residenza anagrafica diversa   attratto nel nucleo la cui residenza anagrafica coincide con quella familiare. In caso di mancato accordo, la residenza familiare   individuata nell'ultima residenza comune, ovvero, in assenza di una residenza comune, nella residenza del coniuge di maggior durata, mentre il coniuge iscritto nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (c.d. AIRE),   nel nucleo anagrafico dell'altro coniuge.

Il principio della comune residenza anagrafica coniugale e l'attrazione ad una delle residenze di uno dei coniugi nel caso di residenza diversa presenta alcune eccezioni,

---

<sup>(141)</sup> Cfr. l'art. 2, co. 3, d.l. n. 4/2019.

<sup>(142)</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., 16, che parla di «responsabilizzazione oggettiva del gruppo che stride con i principi di personalit  della responsabilit  anche di natura amministrativa».

la cui conseguenza è quella di avere non più un unico nucleo, ma due distinti nuclei familiari <sup>(143)</sup>.

A tal proposito si segnala una importante “eccezione alle eccezioni”, che tiene conto del triste fenomeno sociale delle “separazioni in casa”, cioè dei coniugi obbligati a proseguire la convivenza, nonostante l’intercorsa separazione o il sopravvenuto divorzio per motivazioni essenzialmente socio-economiche (ad esempio presenza di prole minore o insostenibilità economica di un normale regime di separazione con due abitazioni distinte), consentendosi la permanenza nel medesimo nucleo ai coniugi in questione, qualora continuino a risiedere nella stessa abitazione<sup>144</sup>.

Al fine di disincentivare il fenomeno delle separazioni di comodo, in sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019, l’art. 2, co. 5, lett. *a*, è stato modificato, prevedendo che per la separazione o il divorzio avvenuti dopo il 1° settembre 2018, il cambio di residenza sia certificato da apposito verbale della polizia locale <sup>(145)</sup>.

Sulla stessa scia, poi, si pone la successiva lett. *a-bis*, secondo cui i componenti già facenti parte di un nucleo familiare come definito ai fini dell’ISEE, o del medesimo nucleo come definito ai fini anagrafici, continuano a farne parte ai fini dell’ISEE anche a seguito di variazioni anagrafiche, qualora continuino a risiedere nella medesima abitazione.

Con riferimento alla prole minore di anni 18, i figli fanno parte del nucleo familiare del genitore con i quali convivono, mentre chi si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell’affidatario, sebbene risulti nella famiglia anagrafica del genitore. Il minore in affidamento temporaneo è considerato nucleo familiare a sé stante, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare. Il minore in affidamento e collocato presso comunità è considerato nucleo familiare a sé stante <sup>(146)</sup>.

Quanto alla prole maggiorenne, il figlio non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF, nel caso non sia coniugato e non abbia figli, fa parte del nucleo familiare dei genitori. Nel caso i genitori appartengano a nuclei familiari distinti, il figlio maggiorenne, se a carico di entrambi, fa parte del nucleo familiare di uno dei genitori, da lui identificato. A sua volta, però, il d.l. n. 4/2019, prevede che il figlio maggiorenne non convivente con i genitori faccia parte del nucleo familiare dei genitori

---

<sup>(143)</sup> Ai sensi dell’art. 3, co. 3, lett. *a*, d.P.C.M. n. 159/2013, i due coniugi costituiscono due nuclei familiari quando è stata pronunciata separazione giudiziale o è intervenuta l’omologazione della separazione consensuale, ovvero quando è stata ordinata la separazione ex art. 126 c.c.; del pari, due nuclei sussistono quando la diversa residenza è consentita a seguito dei provvedimenti temporanei ed urgenti di cui all’art. 708 c.p.c., ovvero quando uno dei coniugi è stato escluso dalla potestà sui figli o è stato adottato, ex art. 333 c.c., il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare; ancora, quando si è verificato uno dei casi di cui all’art. 3, l. n. 898/1970, ed è stata proposta domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; infine, quando sussiste abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali.

<sup>(144)</sup> V. l’art. 2, co. 5, lett. *a*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(145)</sup> Sarcasticamente su quest’ultima norma v. G. CAZZOLA G., *Politically (in)correct – Reddito di cittadinanza: di male in peggio*, in Boll. Adapt, 25 febbraio 2019, n. 8, secondo il quale «Pensare al vigile urbano che si reca al domicilio del divorziato (o della divorziata) la mattina presto, ispezionando con cura gli armadi e guardando se qualcuno si nasconde sotto il letto, è una “comica finale” che dovrebbe essere recitata dal grande Totò».

<sup>(146)</sup> Art. 3, d.P.C.M. n. 159/2013.

esclusivamente quando sia di et  inferiore a 26 anni, in condizione di essere a loro carico a fini IRPEF, non coniugato e senza prole <sup>(147)</sup>.

Infine, giova evidenziare la previsione di compatibilit  tra Rdc e NASpI, ovvero di altre prestazioni di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria, ove ricorrano le condizioni previste dall'art. 2, d.l. n. 4/2019, rilevando gli emolumenti in questione secondo quanto previsto dalla disciplina dell'ISEE <sup>(148)</sup>.

Si tratta di una opportuna precisazione, in ragione delle modalit  di calcolo della NASpI, atteso che l'art. 4, d.lgs. n. 22/2015, prevede che essa sia rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Al pari di quanto previsto per la CIG, anche per la NASpI sono stabiliti tetti e massimali retributivi di riferimento, per cui ove la retribuzione mensile sia pari o inferiore nel 2019 all'importo di 1.221,44 euro <sup>(149)</sup>, il trattamento di sostegno al reddito   pari al 75 per cento della retribuzione mensile. Se invece la retribuzione mensile   superiore al tetto poc'anzi indicato l'indennit    pari al 75 per cento del predetto importo incrementato di una somma pari al 25 per cento della differenza tra la retribuzione mensile e il predetto importo.

Ad ogni modo, la NASpI non pu  in ogni caso superare per il 2023 l'importo mensile massimo di 1.470,99 euro, annualmente rivalutato <sup>(150)</sup>.

Con riferimento al rapporto tra NASpI e livelli di povert  assoluta, fondamentale   il funzionamento del meccanismo del c.d. *decalage*, secondo il quale il trattamento di sostegno al reddito si riduce del 3 per cento ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione <sup>(151)</sup>; a sua volta poich  la NASpI   corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla met  delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, l'indennit  non potr  che essere erogata al massimo per 24 mesi <sup>(152)</sup>.

Orbene, prendendo come riferimento esemplificativo un lavoratore avente diritto al trattamento massimo di NASpI, sia per l'importo, sia per durata (24 mesi), ed ipotizzando che il beneficiario del trattamento non riesca a rioccuparsi nell'arco temporale di riferimento, dall'applicazione del *decalage* a conti fatti emerge che l'indennit  in questione scenderebbe al di sotto della soglia di povert  assoluta a partire dal 22° mese di fruizione, dovendo sterilizzare dagli effetti del decremento del 3% i primi tre mesi di fruizione della NASpI.

Ovviamente, l'impoverimento progressivo del disoccupato ed il raggiungimento della soglia di povert  assoluta (i fatidici 780 euro) avr  una rapidit  direttamente proporzionale alla riduzione dell'importo della NASpI spettante, nel senso che ad una NASpI inferiore rispetto all'importo massimo ipotizzato corrisponder  un raggiungimento pi  rapido della soglia di povert , a meno che la durata del trattamento non sia pi  breve di quella massima pari a 24 mesi nel qual caso l'impoverimento corrisponder  alla perdita di qualsivoglia erogazione economica a favore del lavoratore.

---

<sup>(147)</sup> Art. 2, co. 5, lett. b, d.l. n. 4/2019.

<sup>(148)</sup> Art. 2, co. 8, d.l. n. 4/2019.

<sup>(149)</sup> Circ. Inps 3 febbraio 2023, n. 14.

<sup>(150)</sup> Circ. Inps 3 febbraio 2023, n. 14.

<sup>(151)</sup> Art. 4, d.lgs. n. 22/2015.

<sup>(152)</sup> Art. 5, d.lgs. n. 22/2015.



Il ragionamento testé sviluppato può replicarsi, *mutatis mutandis*, per la DIS-COLL essendo stata esplicitata la compatibilità del RdC con questa prestazione di disoccupazione in occasione della conversione in legge del d.l. n. 4/2019 (art. 2, co. 8, d.l. n. 4/2019).

## 5. Il trattamento

Il Reddito di cittadinanza è un beneficio erogato mensilmente, in favore dei singoli componenti il nucleo familiare del richiedente, sebbene su base annua<sup>(153)</sup>, da intendersi quale integrazione del reddito percepito dal nucleo familiare nel massimo appunto di 780,00 euro mensile, ove il reddito sia pari a zero. In modo improprio una parte della dottrina sostiene che il beneficio del RdC si componga di una parte “passiva” di sostegno economico e funzionale al contrasto alla povertà e di una “attiva”, più selettiva della prima, in quanto non rivolta a tutti i destinatari delle misure economiche, finalizzata all’inserimento nel mercato del lavoro. Invero, tale ricostruzione del RdC non appare condivisibile, non solo per questioni puramente nominalistiche (la misura è qualificata espressamente come «Reddito di cittadinanza»), ma soprattutto perché qualifica come prestazione offerta al beneficiario ciò che invece è una condizione imposta al medesimo per il mantenimento della prima. In sintesi, la parte qualificata come “attiva” è costituita dagli elementi relativi alla condizionalità.

Il beneficio economico, ritenuto dalla dottrina congruo ed adeguato alla finalità di contrasto alla povertà<sup>(154)</sup>, si compone di due elementi:

- a) una componente ad integrazione del reddito familiare (*supra*), come definito *ex* art. 2, co. 6, fino alla soglia di euro 6.000 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui all’articolo 2, co. 4<sup>155</sup>;
- b) una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all’ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di euro 3.360 annui<sup>(156)</sup>.

Come già evidenziato (*supra*), per la PdC, la soglia è incrementata ad euro 7.560, mentre il massimo di cui al co. 1, lett. *b*, è pari ad euro 1.800 annui<sup>(157)</sup>.

Un ragionamento *ad hoc* va condotto per il nucleo familiare che risiede in abitazione di proprietà e per la quale sia stato contratto un mutuo; infatti, in questa ipotesi l’integrazione viene concessa nella misura della rata mensile e scende dai 3.360 euro annui, previsti per la casa in locazione, fino ad un massimo di 1.800 euro annui<sup>(158)</sup>. Orbene, si ritiene che il riferimento alla rata mensile non sia ostativo all’ammissione

---

<sup>(153)</sup> Art. 3, d.l. n. 4/2019.

<sup>(154)</sup> V. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 24; *Contra*, E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, cit., p. 611, principiando dalla incomprensibile uniformità della misura che non tiene conto di situazioni e bisogni soggettivi o comunque differenziati o differenziabili.

<sup>(155)</sup> Art. 3, co. 1, lett. *a*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(156)</sup> Art. 3, co. 1, lett. *b*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(157)</sup> Art. 3, co. 2, d.l. n. 4/2019.

<sup>(158)</sup> Art. 3, co. 3, d.l. n. 4/2019.

al beneficio anche nel caso di mutuo erogato con rata trimestrale, semestrale o addirittura annuale, evitando così la penalizzazione dei relativi beneficiari.

La ragione della ridotta integrazione in caso di mutuo potrebbe rinvenirsi in ragione delle detrazioni degli interessi passivi per il mutuo previste dal TUIR, ma sul punto sia consentita una critica, derivante alla progressiva diminuzione degli interessi passivi rispetto al capitale (nel caso di mutuo alla francese), ma soprattutto se si considera che il meccanismo delle detrazioni funziona solo in caso di capienza fiscale, cioè nel caso in cui le imposte pagate dal contribuente consentano un recupero parziale o totale dei predetti interessi. Di conseguenza, si può ragionevolmente ipotizzare che i nuclei familiari in questione possano essere penalizzati dal meccanismo di integrazione previsto per il caso di casa di proprietà.

La doppia componente del beneficio economico dovrebbe indurre a ritenere che qualunque norma faccia riferimento ad esso debba non tener conto della “quota casa” (canone di locazione o mutuo che sia), al fine di evitare disparità di trattamento in danno di chi possieda una casa di abitazione non gravata da mutuo. In realtà, questa scissione urta contro il dato letterale della disposizione relativa agli incentivi per l’impresa (art. 8, co. 1) nella quale il tetto al beneficio è fissato a 780 euro mensili, ricomprendendo quindi anche la “quota casa”.

Interessante è il trattamento fiscale del beneficio, accordato dall’art. 3, co. 4, d.l. n. 4/2019; infatti, il RdC è esente dal pagamento dell’IRPEF, ex art. 34, co. 3, d.P.R. n. 601/1973 <sup>(159)</sup>. Come già evidenziato innanzi (*supra*), il beneficio ha una soglia massima di integrazione che in ogni caso non può essere complessivamente superiore ad euro 9.360 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (2,1 e quindi 19.656), ridotta ovviamente per il valore del reddito familiare (nel senso che il valore in questione va detratto da questa soglia), fatta salva la soglia minima invalicabile dei 480 euro annui, prevista dall’art. 3, co. 4, d.l. n. 4/2019, modificato appositamente in sede di conversione, fermi restando i requisiti richiesti dall’art. 2.

Come tutte le prestazioni assistenziali e previdenziali, anche il Rdc decorre dal mese successivo a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore su base annua <sup>(160)</sup>, con la conseguenza di escludere l’erogazione della c.d. tredicesima.

Con riferimento alla decorrenza e alla durata del beneficio, esso è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste *sub* art. 2 e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi. È suscettibile di rinnovo <sup>(161)</sup>, previa sospensione dell’erogazione per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo, sospensione che non opera, invece, nel caso della PdC <sup>(162)</sup>.

Poiché il RdC è una prestazione erogata al nucleo familiare, è ovvio che una sua variazione sia rilevante ai fini della corresponsione del beneficio. In effetti, in caso di

<sup>(159)</sup> Art. 3, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(160)</sup> Art. 3, co. 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(161)</sup> In proposito M. CINELLI C.A. NICOLINI, *L’avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell’insolvenza*, cit., p. 108, stigmatizzano l’assenza di limiti ai possibili rinnovi, col rischio di conferire astrattamente una durata illimitata alla prestazione; del pari v. S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, cit., p. 6 (estr.); nonché G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, cit., p. 2.

<sup>(162)</sup> Art. 3, co. 6, d.l. n. 4/2019.

variazione del nucleo familiare durante la fruizione del RdC, fermi restando il mantenimento dei requisiti e la presentazione di una DSU aggiornata entro due mesi dalla variazione, a pena di decadenza dal beneficio nel caso in cui la variazione produca una riduzione del beneficio medesimo, i limiti temporali di fruizione del RdC si applicano al nucleo familiare modificato, ovvero a ciascun nucleo familiare formatosi a seguito della variazione <sup>(163)</sup>. Sostanzialmente, ciò significa che il «quando» dell'erogazione del beneficio non risente della composizione in *melius* o in *peius* del nucleo familiare, mentre l'«am» del RdC resta ancorato al possesso dei requisiti da parte di tutti i componenti, ivi compresi quelli che dovessero aggiungersi *medio tempore*. Ovviamente, la decadenza dal beneficio in caso di variazione del nucleo familiare che possa comportare una riduzione del beneficio è un effetto fin troppo ovvio, mentre il caso contrario è fisiologico che non sia né penalizzato, né disciplinato, poiché il beneficiario avrà tutto l'interesse a presentare una DSU aggiornata ed a richiedere una revisione del beneficio, ove da essa scaturisca un eventuale aumento del RdC.

La presentazione di una DSU aggiornata a seguito di variazioni del nucleo familiare produce la decadenza d'ufficio dal RdC dal mese successivo a quello della presentazione citata, contestualmente alla quale i nuclei possono comunque presentare una nuova domanda di RdC, così da non aversi soluzione di continuità nella erogazione del beneficio, ove esso dovesse comunque spettare in ragione del possesso di tutti i requisiti richiesti, nonostante l'avvenuta variazione del nucleo familiare. Unica eccezione a questo automatismo è rappresentata dalla modifica della composizione del nucleo determinata da decessi e nascite, residuando così i soli mutamenti anagrafici volontari <sup>(164)</sup>.

La durata dell'erogazione del beneficio può essere interrotta per ragioni diverse dall'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 7, d.l. n. 4/2019, ed in tal caso il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto <sup>(165)</sup>. Ad esempio, l'interruzione può avvenire per la perdita dei requisiti previsti dall'art. 2, d.l. n. 4/2019, si pensi al trasferimento della residenza all'estero da parte del richiedente, ovvero a variazioni *in melius* del patrimonio immobiliare o mobiliare (si pensi agli effetti di una importante nomina ereditaria da parte di uno dei componenti), oppure ad un miglioramento della posizione reddituale del nucleo per effetto di una promozione lavorativa, o all'acquisto di un bene durevole ostativo all'erogazione del beneficio, *ex* art. 5, co. 5, d.l. n. 4/2019.

Una disciplina a sé stante è prevista per l'interruzione motivata dal maggior reddito derivato da una modificata condizione occupazionale. In tal caso, se è decorso almeno un anno nella nuova condizione, l'eventuale successiva richiesta del beneficio equivale a prima richiesta, con l'effetto di far ripartire il contatore della durata <sup>(166)</sup>.

Come anticipato, l'erogazione del RdC è mensile e ripartita per singolo componente del nucleo familiare. A sua volta, però, il d.l. n. 4/2019 nulla dice sulle modalità di divisione concreta del beneficio, rinviando ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (quindi entro il 29 luglio 2019), la determinazione delle

---

<sup>(163)</sup> Art. 3, co. 12, d.l. n. 4/2019.

<sup>(164)</sup> Art. 3, co. 12, d.l. n. 4/2019.

<sup>(165)</sup> Art. 3, co. 14, d.l. n. 4/2019.

<sup>(166)</sup> Art. 3, co. 14, d.l. n. 4/2019.

modalit  di erogazione del Rdc suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare.

Nulla si dice in ordine all'erogazione del Rdc in favore dei componenti minorenni, ma si presume che la quota di riferimento debba essere corrisposta agli esercenti la potest  genitoriale.

La fruizione mensile del beneficio si caratterizza per un particolare meccanismo previsto nel d.l. n. 4/2019, che vincola il percettore a spendere quanto ricevuto «ordinariamente» entro il mese successivo a quello di erogazione <sup>(167)</sup>, per evitare che si sviluppino modalit  anomale di risparmio che contrastano con la natura della misura, funzionale ad alleviare la povert  *hic et nunc*. A ben guardare, per , il divieto in questione sembra temperato dalle modalit  sanzionatorie previste dal d.l. n. 4/2019 secondo cui l'ammontare di beneficio non speso ovvero non prelevato, ad eccezione di arretrati,   sottratto, nei limiti del 20 per cento del beneficio erogato, nella mensilit  successiva a quella in cui il beneficio non   stato interamente speso, lasciando cos  spazio a minime forme di accumulo.

In effetti, questa tesi sembra essere confermata dalla previsione della verifica semestrale di erogazione, in occasione della quale si effettua la decurtazione dalla disponibilit  della Carta Rdc dell'ammontare complessivo non speso ovvero non prelevato nel semestre, fatta eccezione per una mensilit  di beneficio riconosciuto <sup>(168)</sup>.

In sintesi, il beneficio va speso "ordinariamente" nel mese successivo a quello di erogazione; in caso di giacenza, v'  la sottrazione del 20 per cento del beneficio erogato nella mensilit  successiva a quella in cui non   avvenuta l'intera consumazione del RdC e comunque in occasione della verifica semestrale viene decurtata tutta la disponibilit  residua, tranne una mensilit .

Le modalit  di verifica della fruizione del beneficio e la definizione dei meccanismi di decurtazione vengono rimesse ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 4/2019 (quindi entro il 29 aprile 2019), avvalendosi del monitoraggio delle spese effettuate sulla Carta Rdc <sup>(169)</sup>. A seguito della conversione in legge e per effetto dei rilievi del Garante per la protezione dei dati personali<sup>170</sup>, il legislatore ha limitato il monitoraggio ai soli importi complessivamente spesi e prelevati dal beneficiario, evitando in tal modo di "ficcare il naso nella borsa della spesa degli italiani"...

Il d.l. n. 4/2019, poi, si occupa anche del cumulo tra RdC e redditi da lavoro, non escluso sin dall'art. 2, visto che i requisiti di ammissione prevedono limiti reddituali tali da consentire forme di lavoro subordinato o autonomo.

Di fatto, per , ed al fine di non alimentare il deprecabile fenomeno del lavoro nero, il cumulo di redditi da lavoro con il RdC   disciplinato in modo tale da favorire l'emersione delle occasioni di impiego medio tempore reperite. Infatti, in caso di variazione

<sup>(167)</sup> Art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019.

<sup>(168)</sup> Art. 3, co. 15, d.l. n. 4/2019

<sup>(169)</sup> Art. 3, co. 15, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione in legge.

<sup>(170)</sup> Cfr. la Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1637 Governo, approvato dal Senato, recante "Conversione in legge, co modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" *Commissioni permanenti riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (affari sociali) della Camera dei deputati*.

della condizione occupazionale per reperimento di attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del Rdc, il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è ordinariamente recepito nell'ISEE per l'intera annualità.

Questo doppio meccanismo, quindi, prevede una concorrenza parziale con decorrenza differita (sebbene di un solo mese), ma soprattutto un differimento ben più significativo sul computo dell'ISEE, per consentire al nucleo familiare di avere più *chances* di cumulabilità.

La disciplina delle variazioni delle condizioni reddituali derivanti da occasioni di lavoro è sottoposta ad un doppio regime di comunicazioni. Infatti, con riferimento al reddito da lavoro dipendente la variazione si desume dalle comunicazioni obbligatorie telematiche, ex art. 9-bis, d.l.n. 510/1996, che dal mese di aprile 2019 devono contenere l'informazione relativa alla retribuzione o al compenso. A sua volta, però, l'avvio dell'attività di lavoro dipendente è comunque comunicato dal lavoratore all'Inps secondo modalità definite dall'Istituto, che mette l'informazione a disposizione delle piattaforme di cui all'articolo 6, co. 1 <sup>(171)</sup>. Il che costituisce un discutibile aggravio burocratico a danno del cittadino-lavoratore, dal momento che l'Inps oltre a dispone già dell'informazione per il tramite della comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro effettuata dal datore di lavoro (sul punto si ritornerà nel cap. 3).

Analoga modalità di comunicazione era prevista in caso di avvio di attività d'impresa o di lavoro autonomo, svolta sia in forma individuale che di partecipazione, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del Rdc. Tale adempimento è stato successivamente modificato dalla legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021) che ha anticipato i termini di comunicazione al giorno antecedente a quello di inizio attività <sup>(172)</sup>. Diversa, invece, è l'individuazione del reddito che avviene secondo il principio di cassa, come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività ed è comunicato entro il quindicesimo giorno successivo al termine di ciascun trimestre dell'anno <sup>(173)</sup>.

A titolo di incentivo, non cumulabile con quello di cui all'art. 8, co. 4 (beneficio addizionale pari a sei mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili) <sup>(174)</sup>, il beneficiario fruisce senza variazioni del Rdc per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, ferma restando la durata del beneficio, che è successivamente aggiornato ogni trimestre avendo a riferimento il trimestre precedente <sup>(175)</sup>. È possibile, infine, che taluni redditi non siano rilevati per l'intera annualità ISEE in corso di validità utilizzato per l'accesso al beneficio <sup>(176)</sup>, ed in tal caso l'art. 3, co. 10,

---

<sup>(171)</sup> Art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019.

<sup>(172)</sup> Art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019, come modificato dall'art. 1, co. 74, lett. b, l. n. 234/2021.

<sup>(173)</sup> Art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019.

<sup>(174)</sup> Il divieto di cumulo è stato introdotto nell'art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019, in sede di conversione.

<sup>(175)</sup> Art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019.

<sup>(176)</sup> Sulla modifica del periodo di validità dell'ISEE corrente, ai sensi dell'art. 28-*bis*, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. in l. 28 giugno 2019, n. 58, v. msg. Inps 23 ottobre 2019, n. 3835.

d.l. n. 4/2019, prevede che si applichino le medesime previsioni in materia di comunicazione di avvio di attivit  di lavoro dipendente (co. 8) o autonomo (co. 9) <sup>(177)</sup>.

Oltre alle comunicazioni relative alle variazioni reddituali, il beneficiario   tenuto a comunicare all'ente erogatore, nel termine di quindici giorni, ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti patrimoniali ovvero relativa al godimento dei beni durevoli <sup>(178)</sup>. Si segnala, poi, che in sede di conversione gli obblighi di comunicazione in questione sono stati modificati e ulteriormente specificati limitatamente ai requisiti patrimoniali, imponendo al beneficiario la comunicazione delle variazioni del patrimonio immobiliare di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), n. 2), mentre per quanto concerne quello mobiliare, come definito ai fini ISEE, l'eventuale variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti   comunicata entro il 31 gennaio relativamente all'anno precedente, ove non gi  compresa nella DSU.

La perdita dei requisiti si verifica anche nel caso di acquisizione del possesso di somme o valori superiori alle soglie di cui all'articolo 2, co. 1, lettera b), numero 3), a seguito di donazione, successione o vincite, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5, co. 6 (in materia di inutilizzabilit  del RdC per l'accesso a giochi a premi o con vincite), e deve essere comunicata entro quindici giorni dall'acquisizione <sup>(179)</sup>, penalizzando cos  i poveri baciati dalla fortuna (si pensi al caso di piccoli lasciti ereditari), ovvero disincentivando le donazioni che dissimolino altro tipo di negozio giuridico sostanzialmente *in fraud legi*.

Infine, sebbene nulla si dica nel d.l. n. 4/2019, ai beneficiari del RdC dovrebbero competere le agevolazioni per le famiglie economicamente svantaggiate per la fornitura di energia elettrica e di gas, con un contributo che oscilla dai 132 ai 194 euro a seconda della composizione del nucleo familiare, suddividendo il beneficio sulle varie bollette dell'anno di riferimento <sup>(180)</sup>.

## 6. La condizionalit 

La politica di sostegno alla disoccupazione (c.d. politica passiva del lavoro)   progressivamente mutata nel volgere di qualche lustro, emergendo la consapevolezza di una forte integrazione tra strumenti di sostegno al reddito e dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilit  e la propria scelta, un'attivit  o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della societ .

La compenetrazione di questi due elementi prende il nome di condizionalit , vincolandosi in sostanza l'erogazione di determinate prestazioni economiche alla realizzazione di alcuni comportamenti proattivi (v. *infra*).

Il drammatico momento della crisi pandemica, a poco pi  di un anno dall'introduzione del RdC, a parte la sospensione temporanea degli obblighi di condizionalit  - ferma restando la fruizione dei benefici economici - ha rallentato il (gi  lento) processo di progressiva attuazione del disegno del d.l. n. 4/2019, non solo perch , come

<sup>(177)</sup> Art. 3, co. 10, d.l. n. 4/2019.

<sup>(178)</sup> Art. 3, co. 11, d.l. n. 4/2019.

<sup>(179)</sup> Art. 3, co. 11, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione in legge.

<sup>(180)</sup> Cfr. M.R. GHEIDO, M. PRIOSCHI, *L'importo*, in *Guida facile al reddito di cittadinanza*, *Il Sole 24 Ore - Gli Speciali*, 2019, pp. 6 ss., spec. p. 11.

anticipato, la normazione di secondo livello è stata adottata non esattamente nei tempi previsti (fatto alquanto consuetudinario), ma in anche in considerazione della complessità del disegno e dell'utenza interessata. In realtà i piani di progressivo potenziamento dei CPI da parte delle regioni e delle province autonome hanno pure essi, risentito di una serie di ritardi istituzionali, non meno che degli effetti della pandemia. Ad ogni buon conto, superato il momento difficile, molti fattori sono mutati *medio tempore* sul piano dei servizi e delle (infra)strutture: basti pensare al programma GOL, varato con la legge di bilancio per il 2021 e poi, come detto, incorporato all'interno della Missione 5 del PNRR. Tuttavia, procedure e oneri di attivazioni sono sostanzialmente rimasti inalterati, almeno fino all'intervento della legge di bilancio per il 2022, di cui si dirà nell'ultima parte, rappresentando il primo dei due *step* intermedi che hanno convogliato il RdC alla riforma operata con il d.l. n. 48/2023.

I canali di accesso alle misure di inclusione sociale e/o lavorativa sono due e si differenziano in ragione della diversa natura dei bisogni del nucleo familiare beneficiario. A questi aspetti, sono dedicati i prossimi due paragrafi.

### 6.1. Il primo canale di accesso: il patto per il lavoro

La «curvatura lavoristica»<sup>(181)</sup> che caratterizza l'erogazione del RdC si manifesta in una proceduralizzazione decisamente articolata, il cui *file rouge* è la proattività dei componenti del nucleo familiare che beneficeranno dell'erogazione, a sua volta vincolata al soddisfacimento delle condizioni dettate dall'art. 4, d.l. n. 4/2019 e cioè:

1. formulazione della DID da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni;
2. adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede:
  - a) attività al servizio della comunità;
  - b) attività di riqualificazione professionale;
  - c) attività di completamento degli studi<sup>(182)</sup>;
  - d) altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

Gli obblighi sottostanti all'erogazione del RdC non riguardano tutti i componenti del nucleo familiare, ma solo quelli maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione<sup>(183)</sup>, evidenziandosi la funzione di sostanziale

---

<sup>(181)</sup> Questa è la locuzione utilizzata da L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 208 ss., a margine del patto per il lavoro e della natura ibrida del RdC.

<sup>(182)</sup> Sulla connessione tra stato di povertà, situazione familiare e difficoltà relative alla trasmissione intergenerazionale dei livelli di istruzione v. L. CANNARI G. D'ALESSIO, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, cit., p. 7 ss.

<sup>(183)</sup> Come precisato da circ. ANPAL 15 novembre 2019, n. 3, nel concetto di «regolare corso di studi» possono essere inclusi: a) l'iscrizione e regolare frequenza ad una scuola secondaria superiore di secondo grado (licei, Istituti tecnici, Istituti professionali, Istituti d'arte, Istituti magistrali); b) l'iscrizione e regolare frequenza ad un corso di istruzione e formazione professionale o istruzione e formazione tecnica superiore (IeFP, IFTS); c) l'iscrizione ad un corso di istruzione terziaria (laurea, ITS); d) l'iscrizione ad un corso di specializzazione o di dottorato. Nel caso di iscrizione ad un corso di laurea, di specializzazione o di dottorato, sono considerati regolari gli studenti che sono iscritti da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di un anno.

controllo rimessa alla famiglia nei confronti dei componenti potenzialmente devianti ovvero oppositivi <sup>(184)</sup>.

Il requisito della maggiore et    previsto in quanto, a sua volta, riconducibile alla capacit  al lavoro ed al completamento dell’obbligo scolastico del soggetto interessato alla misura del RdC, ferma restando l’assenza di disposizioni di raccordo che consentano di comprendere obblighi e procedura da seguire ove *medio tempore* il componente minorenni diventi maggiorenne. Rispetto alla disposizione originaria del d.l. n. 4/2019, in sede di conversione   stata offerta la possibilit  anche al componente disabile interessato (senza alcuna specificazione sulla sua condizione di gravit  o meno) la possibilit  di richiedere la volontaria adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale, secondo quanto per i componenti normodotati, ovviamente tenendo conto delle condizioni e necessit  specifiche dell’interessato. Si tratta di una modifica significativa del testo, improntata ad una visione realmente inclusiva e non discriminatoria dell’utenza disabile <sup>(185)</sup>. Il RdC   caratterizzato da un analitico elenco di esclusioni dagli obblighi di cui innanzi in capo ai beneficiari, che riguardano rispettivamente:

1. i beneficiari della Pensione di cittadinanza;
2. i beneficiari del Rdc titolari di pensione diretta;
3. i beneficiari del Rdc di et  pari o superiore a 65 anni;
4. i componenti con disabilit , come definita ai sensi della l. n. 68/1999, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato e i conseguenti obblighi ai sensi della medesima disciplina, ferma restando la possibilit  di manifestazione della propria disponibilit  al lavoro e all’adesione a un percorso personalizzato di inserimento.

Sostanzialmente, per questi ultimi soggetti, l’anzianit  anagrafica, ovvero la potenziale uscita dal mercato del lavoro in quanto collocati in pensione, sembra aver indotto il legislatore a non disperdere energie, esigendo obblighi sostanzialmente privi di ricadute mercatistiche, mentre per l’utenza disabile viene lasciata “aperta la porta” del collocamento mirato di cui alla l. n. 68/1999 <sup>(186)</sup>.

Distinta dalla posizione dei soggetti esclusi, per i quali il legislatore ha disposto la non assoggettabilit  *sine die* agli obblighi,   quella degli esonerabili.

Questi ultimi “scansano” gli obblighi non *di default*, ma a domanda e fino a quando permane la condizione che ha dato luogo all’esonero medesimo. Di conseguenza, i soggetti esonerabili potrebbero essere astrattamente obbligati, ove non presentino richiesta di esonero, quando risultino avere carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di et , ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilit  grave o non autosufficienza, come definiti a fini ISEE.

Il carico di cura, quindi,   inteso in modo duplice e cio  come assistenza a soggetto minore di tre anni, ovvero come esercizio di *caregiving*, sempre nell’ambito del nucleo familiare.

---

<sup>(184)</sup> V. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, p. 27; adde E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, cit., p. 614.

<sup>(185)</sup> Art. 4, co. 2, d.l. n. 4/2019.

<sup>(186)</sup> In generale sul tema dell’inserimento lavorativo dei disabili si rinvia per tutti all’ampia riflessione di A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Caucci, 2018.



A ben guardare, però, così sfuggono alla tutela quelle posizioni di assistenza esterne al nucleo e comunque tutelate da fonti normative diverse dal d.l. n. 4/2019.

Ad esempio, si pensi al componente il nucleo familiare che abbia l'affido condiviso del figlio minore con residenza di quest'ultimo presso la casa dell'altro coniuge: in tal caso, il minore non comparirà nel nucleo familiare richiedente il RdC, ma il componente di quest'ultimo sarà comunque onerato di importanti obblighi di assistenza e discriminato solo per effetto di un cavillo amministrativo.

Del pari, la funzione di *caregiving* legata non all'età dell'assistito, ma alla condizione di disabile in situazione di gravità, subisce una ingiustificata differenza di valutazione in forza dell'inserimento del portatore di handicap nel nucleo familiare richiedente il RdC, non tenendo conto di quanto previsto dalla l. n. 104/1992, che ha oramai svincolato il dato residenziale dalla fruizione dei benefici in materia di assistenza (permessi, trasferimenti, congedo biennale).

Esemplificativamente, si pensi al soggetto astrattamente obbligato che abbia la funzione di *caregiving* nei confronti di parente, appunto, non residente nel nucleo familiare. I componenti con i predetti carichi di cura sono comunque esclusi dagli obblighi di partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali.

Con Accordo in Conferenza Unificata del 1 agosto 2019, ex art. 4, commi 3, 5-*quater* e 15-*quinquies*, d.l. n. 4/2019, n. 4, è stato ulteriormente specificato che in caso di obblighi di cura di figli minori di 3 anni di età, non può essere esonerato più di un componente del nucleo familiare; inoltre, in caso di obblighi di cura di persone disabili o non autosufficienti, il rapporto tra il componente con carico di cura e il beneficiario della cura non può essere superiore ad uno ad uno. Di conseguenza, non possono essere esonerati due o più componenti del nucleo familiare per la cura di una medesima persona disabile o non autosufficiente. In entrambi i casi innanzi descritti, i componenti del nucleo familiare indicano il soggetto da esonerare in accordo tra loro, in assenza del quale la scelta del componente da esonerare viene rimessa all'operatore del CPI, ovvero del servizio del Comune competente per il contrasto della povertà, tenuto conto della valutazione di occupabilità, con preferenza per il soggetto meno facilmente occupabile. Nel caso dei componenti i nuclei convocati dai servizi competenti per il contrasto alla povertà, l'esonero può essere limitato agli obblighi connessi all'adesione ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo, di cui all'art. 4, co. 8, d.l. n. 4/2019, qualora sulla base della valutazione dei bisogni si ritenga comunque opportuno definire per il relativo nucleo familiare un Patto per l'inclusione sociale. Resta fermo che, ex art. 4, co. 3, d.l. n. 4/2019, i componenti con i carichi di cura sopra indicati sono comunque esclusi dall'obbligo di offrire la propria disponibilità per la partecipazione a PUC.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019, nell'art. 4, co. 3, sono stati inclusi tra i soggetti esonerabili anche quelli rientranti nella nozione di disoccupazione ai sensi del successivo co. 15-*quater*, ovvero sia quelli il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponda ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni (dalle imposte

sui redditi da lavoro o da pensione) spettanti *ex art. 13 TUIR* <sup>(187)</sup>, nonché chi frequenta un corso di formazione <sup>(188)</sup> e quelli rientranti in eventuali ulteriori fattispecie individuate in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-province autonome-città ed autonomie locali <sup>(189)</sup>.

L'aggiunta dei nuovi esonerabili risponde a differenti ragioni. Quanto ai “disoccupati per reddito”, forse il ragionamento condotto dal legislatore è stato quello di evitare che la sottoposizione agli obblighi potesse (con)causare la perdita di un lavoro purchessia in possesso del beneficiario, mentre per la frequenza del corso di formazione si è inteso valorizzare un percorso di politica attiva che fa parte delle misure di condizionalità, residuando l'ultima tipo di esonero che ha invece carattere residuale. Ad ogni modo, non si può che condividere l'opinione di chi auspica la scelta di un criterio più specifico nella definizione di “occupato”, influenzando in modo non marginale sulla ripartizione dei nuclei familiari e degli individui tra i due percorsi alternativi rappresentati dal Patto per il lavoro e dal Patto l'inclusione sociale.

Al fine di assicurare omogeneità di trattamento nella gestione degli esonerati, sono definiti, con accordo in sede di Conferenza Unificata, principi e criteri generali da adottarsi da parte dei servizi competenti in sede di valutazione degli esonerati, senza però indicare i tempi per l'emanazione dell'Accordo in questione (avvenuto il 1 agosto 2019), anche all'esito del primo periodo di applicazione del RdC.

Dal punto di vista procedurale, il richiedente e i componenti il nucleo riconosciuti beneficiari del RdC e non esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del beneficio sono tenuti a rendere la DID al lavoro <sup>(190)</sup>. Rispetto, però, alla consueta modalità di presentazione della dichiarazione, il d.l. n. 4/2019 prevede una corsia specifica e cioè un'apposita piattaforma digitale, alla quale confluiscono le specifiche DID per RdC, aggiungendo in sede di conversione del decreto legge alla DID su piattaforma anche quella presentata con le modalità di cui all'artt. 19, co. 1 e 21, co. 1, d.lgs. n. 150/2015,

---

<sup>(187)</sup> L'Accordo in Conferenza Unificata del 1 agosto 2019, *ex art. 4*, commi 3, 5-*quater* e 15-*quinquies*, d.l. n. 4/2019, n. 4, ha precisato che gli operatori dei servizi competenti possono esonerare i lavoratori che conservano lo stato di disoccupazione, tenuto conto, del tempo effettivamente impiegato nell'attività lavorativa o nella partecipazione alla politica attiva, procedendo ad esonero quando il tempo impiegato nell'attività lavorativa sia superiore alle 20 ore settimanali, nonché quando il tempo di lavoro, addizionato al tempo impiegato per raggiungere il luogo di lavoro, sia superiore alle 25 ore settimanali.

<sup>(188)</sup> Come precisato dall'Accordo in Conferenza Unificata del 1 agosto 2019, *ex art. 4*, commi 3, 5-*quater* e 15-*quinquies*, d.l. n. 4/2019, n. 4, l'esonero opera se il corso di formazione consente il raggiungimento della qualifica o del diploma professionale.

<sup>(189)</sup> Per effetto dell'Accordo in Conferenza Unificata del 1 agosto 2019, *ex art. 4*, commi 3, 5-*quater* e 15-*quinquies*, d.l. n. 4/2019, n. 4, trattasi delle persone che si trovino in condizioni di salute, incluse le donne in stato di gravidanza, certificate da un medico competente, tali da non consentire la partecipazione ad un percorso di inserimento lavorativo; nonché di chi sia impegnato in percorsi di tirocinio di cui all'Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante “Linee-guida in materia di tirocini formativi e di orientamento” ai sensi dell'art. 1, commi da 34 e 36, l. 28 giugno 2012, n. 92” del 25 maggio 2017 e alle regolamentazioni attuative regionali; infine, delle persone impegnate in percorsi di tirocinio di cui all'Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante “Linee-guida per i tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione” del 22 gennaio 2015 e alle regolamentazioni attuative regionali.

<sup>(190)</sup> In sede di conversione è stata eliminata la previsione che imponeva la presentazione di persona della DID *sub art. 4*, co. 4, d.l. n. 4/2019.

e cioè in forma telematica al SIUPoL (nel primo caso), ovvero all'Inps (nel secondo caso), secondo una tempistica esattamente speculare a quella prevista dall'art. 20, co. 1, d.lgs. n. 150/2015, per la conformazione dello stato di disoccupazione da parte del disoccupato.

La specialità della procedura funzionale all'erogazione del RdC si desume, altresì, dai tempi di convocazione dei componenti dei nuclei familiari beneficiari tenuti agli obblighi (e non più del solo richiedente il beneficio, come originariamente previsto), individuati e resi noti ai centri per l'impiego per il tramite della piattaforma digitale, affinché siano convocati entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio<sup>(191)</sup>, se in possesso di uno o più dei seguenti requisiti al momento della richiesta del Rdc. Infatti, rispetto a quelli relativi all'utenza presso il CPI, previsti dall'art. 4, d.m. lav. 11 gennaio 2018, n. 4 (90 giorni), il d.l. n. 4/2019 riduce di un terzo il predetto termine, fissandolo a trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, nel caso in cui il richiedente appartenga a un nucleo familiare in cui vi sia almeno un componente tra quelli tenuti agli obblighi di adesione al percorso professionalizzato, in possesso di uno o più dei seguenti requisiti al momento della richiesta del Rdc<sup>(192)</sup>:

- a) assenza di occupazione da non più di due anni;
- b) essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria (si pensi ai c.d. ammortizzatori sociali c.d. Covid-19) o averne terminato la fruizione da non più di un anno<sup>(193)</sup>;
- c) aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio attivo in corso di validità 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.

Sul possesso o meno dei requisiti in questione si gioca una parte della “partita” dell'accesso al RdC e dell'attivazione di alcuni obblighi piuttosto che di altri. Infatti, il d.l. n. 4/2019 distingue la posizione del richiedente in possesso dei “requisiti di cui al co. 5”, per il quale si prevede quale documento fondamentale il Patto per il lavoro, da quello che è privo dei citati requisiti, la cui posizione è disciplinata dai commi 11 ss. e per il quale si prevede il patto per l'inclusione sociale, sostanzialmente confermando la tesi della multidimensionalità del fenomeno della povertà e così evitando il grave errore di eliminare la rete di intervento sociale messa a punto con il ReI.

I requisiti di cui all'elenco *sub* a)-d) sono alternativi e tassativi, per cui si deduce *a contrario* la platea di soggetti che accedono al patto per l'inclusione sociale, piuttosto che al patto per il lavoro, essendo distinti anche gli interlocutori istituzionali delle due categorie di beneficiari (*infra*).

---

<sup>(191)</sup> Circ. ANPAL 15 novembre 2019, n. 3, precisa che la convocazione avverrà presso il CPI di residenza e non di domicilio, in quanto a norma dell'articolo 4, co. 5, del d.l. n. 4/2019 i beneficiari sono tenuti a offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività.

<sup>(192)</sup> L'art. 4, d.l. n. 4/2019 conteneva originariamente un ulteriore requisito e cioè quello relativo alla presenza nel nucleo familiare del richiedente di un componente avente età inferiore ai 26 anni, eliminato in sede di conversione, probabilmente introdotto in ragione della coincidenza tra questa soglia anagrafica è quella prevista per l'erogazione degli Assegni per il Nucleo Familiari ai figli studenti universitari, ma solo nel caso di nucleo familiare numeroso (con almeno quattro figli), non reperendosi altri collegamenti anagrafici specifici.

<sup>(193)</sup> Cfr. l'art. 4, co. 5, lett. b), d.l. n. 4/2019.

Con riferimento alla «assenza di occupazione da non pi  di due anni», essa potrebbe essere declinata sia come disoccupazione intrabiennale, sia come inoccupazione infra-biennale. Di conseguenza, si ritiene che l'inoccupazione o la disoccupazione di lungo periodo (ultra biennale) sia condizione tale da richiedere pi  la sottoscrizione di un patto per l'inclusione sociale che di un patto per il lavoro, in ragione delle implicazioni sociali e non solo mercatistiche che essa pu  contemplare.

L'essere beneficiario di NASpI, ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria (DIS-Coll, disoccupazione agricola, ma anche prestazioni erogate dai fondi bilaterali?, oltre che i c.d. ammortizzatori sociali "Covid-19" – v. *supra*) o averne terminato la fruizione da non pi  di un anno   stata ritenuta condizione di attrazione a patto per il lavoro, presumibilmente per la maggiore contiguit  del beneficiario rispetto alla posizione mercatistica. Questo requisito   stato eliminato in sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019.

Ancora, torna nuovamente alla ribalta il termine biennale (*supra*, con riferimento alla non occupazione...), previsto come termine entro cui il beneficiario abbia sottoscritto un PSP in corso di validit  presso i CPI, ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015.

Quindi, il legislatore sembra prevedere quale soglia disoccupazionale "normale" quella infrabiennale, per quale gli interventi sono squisitamente di politica attiva; per contro, il superamento di questa soglia temporale sposta l'attenzione del legislatore verso un intervento "multidimensionale", ritenendo che una condizione disoccupazionale cronica meriti un'azione di pi  ampio spettro.

Infine, in sede di conversione   stata inserita una ulteriore condizione negativa, in assenza della quale   ammessa la convocazione dei componenti dei nuclei familiari, e cio  il non aver sottoscritto un progetto personalizzato, ex art. 6, d.lgs. n. 147/2017.

La procedura   stata ulteriormente arricchita in sede di conversione del d.l. n. 4/2019 in legge. Infatti, ai sensi dell'art. 4, co. 5-*bis*, d.l. n. 4/2019, oltre ai componenti dei nuclei familiari beneficiari in possesso dei requisiti previsti dal co. 5, lett. *a-d* (e cio  quelli privi di occupazione da oltre due anni, ovvero essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non pi  di un anno, oppure sottoscrittori di un PSA presso i CPI negli ultimi due anni odi un progetto personalizzato ex art. 6, d.lgs. n. 147/2017), altri soggetti sono destinatari di convocazione presso i CPI entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio. Infatti, per il tramite della piattaforma digitale sono altres  resi noti ai CPI i beneficiari del Rdc maggiorenni e di et  pari o inferiore a 29 anni, indipendentemente dal possesso dei requisiti di cui al co. 5 dell'art. 4 (*supra*) e dall'eventuale presa in carico del nucleo familiare di appartenenza.

Sempre la piattaforma digitale, oltre ai soggetti convocabili innanzi indicati (cio  quelli di cui ai commi 5 e 5-*bis* dell'art. 4), comunica ai CPI anche l'elenco dei beneficiari del Rdc che siano componenti dei nuclei familiari dei soggetti privi di occupazione da oltre due anni, ovvero essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non pi  di un anno, oppure sottoscrittori di un PSA presso i CPI negli ultimi due anni odi un progetto personalizzato ex art. 6, d.lgs. n. 147/2017 (cio  quelli nelle condizioni di cui al co. 5) e che abbiano reso la DID ai sensi del co. 4 (cio  a mezzo piattaforma digitale,

ovvero con le modalità di cui agli artt. 19, co. 1 e 21, co. 1, d.lgs. n. 150/2015), affinché siano convocati nei termini previsti dalla legislazione vigente <sup>(194)</sup>.

Nel caso in cui l'operatore del CPI ravvisi che nel nucleo familiare dei beneficiari nelle condizioni di cui al co. 5 siano presenti particolari criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, per il tramite della piattaforma digitale (di cui all'articolo 6, co. 2), invia il richiedente ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà, che si coordinano a livello di ambito territoriale, per la valutazione multidimensionale di cui al co. 11. Si tratta di un invio d'ufficio, corredato delle motivazioni che l'hanno determinato all'esito degli incontri presso il CPI. Al fine di assicurare omogeneità di trattamento, sono definiti con il medesimo accordo in sede di Conferenza unificata di cui al co. 3 i principi e i criteri generali da adottare in sede di valutazione per l'identificazione delle condizioni di particolare criticità <sup>(195)</sup>.

La rilevanza dell'individuazione dei principi e dei criteri generali che i CPI devono adottare al fine di individuare i soggetti che necessitano dell'intervento dei servizi comunali è maggiormente sentita in virtù del meccanismo previsto dal co. 12 dell'art. 4. Infatti, nel caso in cui i funzionari dei servizi comunali, a seguito della valutazione preliminare, ravvisino che i bisogni del nucleo familiare o dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, reinserisce i nominativi nella piattaforma digitale al fine di reindirizzarli ai CPI per la sottoscrizione del Patto per il lavoro. In tal modo la mancanza di regole certe sull'individuazione dei bisogni del beneficiario del RdC (lavorativi o sociali, singolarmente considerati) potrà determinare uno svuotamento del principio di condizionalità che caratterizza l'intero impianto normativo, in un pericoloso gioco di "rimbalzo di competenze tra i CPI e i servizi comunali.

Sempre dal punto di vista procedurale, se il richiedente non ha già presentato la DID, essa viene resa all'atto del primo incontro presso il CPI <sup>(196)</sup>, presso cui sono individuati eventuali altri componenti esonerati dagli obblighi di cura e assistenza (sempre che non siano disposti a richiedere l'esonero...), e fatta salva la valutazione di bisogni sociali o socio-sanitari connessi ai compiti di cura.

Come anzidetto il Patto per il lavoro è il documento fondamentale per la percezione del RdC da parte dei beneficiari (e cioè quelli di cui ai commi 5, 5-*bis* e 5-*ter*) non esclusi o esonerati dagli obblighi, e viene stipulato presso i CPI ovvero, laddove previsto da leggi (recte provvedimenti) <sup>(197)</sup> regionali, presso i soggetti accreditati ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015.

Il documento assume le fattezze («equivale») di "PSP upgradato", quasi una sorta di "PSP 2.0" <sup>(198)</sup>, visto che se ne prevede l'integrazione con una serie di condizioni

---

<sup>(194)</sup> V. Part. 4, co. 5-*ter*, d.l. n. 4/2019, introdotto in sede di conversione.

<sup>(195)</sup> V. Part. 4, co. 5-*quater*, d.l. n. 4/2019, introdotto in sede di conversione.

<sup>(196)</sup> Per una sintesi delle operazioni espletate durante il primo appuntamento del beneficiario presso il CPI v. circ. ANPAL 15 novembre 2019, n. 3, § 4.2.

<sup>(197)</sup> Il passaggio dalle leggi ai provvedimenti consente di includere le frequenti DGR in materia.

<sup>(198)</sup> Sulla continuità tra PSP e Patto per il lavoro v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 214. La conferma di questa chiave di lettura emerge dalla relazione tecnica allegata al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 5 ed è ulteriormente confermata dalla circ. ANPAL 15 novembre 2019, n. 3, ove si precisa che in attesa dell'adozione del decreto del Ministro recante il modello di PpL, e considerata la necessità di avviare senza ritardi le attività di presa in carico dei beneficiari di RdC, è utilizzato il modello di patto

precise ed analiticamente descritte nel d.l. n. 4/2019. Conferma della sostanziale coincidenza tra PSP e PPIL viene offerta proprio dal co. 7 dell'art. 4, del d.l. n. 4/2019, secondo cui ai fini del RdC e ad ogni altro fine, il PSP assume la denominazione di Patto per il lavoro, rimettendo ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'ANPAL, e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la definizione di appositi indirizzi e modelli nazionali per la redazione del Patto per il lavoro, anche in esito al primo periodo di applicazione del Rdc, anche in questa occasione senza alcuna indicazione dei tempi di adozione dell'Accordo. Del resto, il decreto non potrà non tenere conto dei principi e delle regole già enunciate nell'art. 20 del d.lgs. 150/2015, poiché il co. 7 parla di una "equivalenza" (o diversa denominazione, se vogliamo) tra il PSP e il PaL.

Ovviamente, la congerie di soggetti coinvolti nella definizione del modello nazionale del Patto non è altro che il precipitato della qualificazione giuridica del Patto per il lavoro (ma anche di quello per l'inclusione sociale) quale livello essenziale della prestazione, ex artt. 117, co. 2, lett. m) Cost., nonché 4, co. 14, d.l. n. 4/2019 <sup>(199)</sup>.

Come innanzi evidenziato, l'*upgrade* del PSP, cioè il suo essere "qualcosa in più" rispetto al normale PSP, deriva dalla previsione di obblighi specifici, che si aggiungono alla normale collaborazione del beneficiario con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze <sup>(200)</sup>. Infatti, il percettore del RdC deve accettare espressamente gli obblighi e rispettare gli impegni previsti nel Patto per il lavoro e, in particolare:

- 1) registrarsi sull'apposita piattaforma digitale, anche per il tramite di portali regionali, se presenti, e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca attiva del lavoro. Ovviamente, il controllo del rispetto di quest'obbligo è elementare, atteso che la registrazione risulterà negli archivi informatici della piattaforma, al pari di tutti i "file-log" creati di default ad ogni accesso. L'accesso quotidiano, però, va correttamente inteso. Infatti, non è previsto alcun obbligo di connettività, per cui si potrebbe pensare ad un obbligo assolto nei soli giorni di apertura dei CPI, ove il beneficiario potrà recarsi per interrogare un portale dal quale accedere alla piattaforma, ma nulla osta alla possibilità che il RdC possa essere utilizzato per acquistare un modesto PC e pagare una *flat* domestica per assolvere a questi adempimenti;
- 2) svolgere ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro, secondo le modalità definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente - quindi, oltre alla consultazione quotidiana, viene prevista una agenda settimanale di azioni di ricerca attiva, che si presuppone possano essere verificabili attraverso un report che il beneficiario dovrebbe avere.

---

di servizio attualmente in vigore ex d.lgs. n. 150/2015, su cui v. nota Min. lav 22 luglio 2019, prot. 0010107.

<sup>(199)</sup> Ferma restando la riconducibilità del Patto a livello essenziale delle prestazioni, di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., qualifica il Patto in termini contrattuali E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in ADL, 2018, pp. 482-483.

<sup>(200)</sup> Art. 4, co. 8, d.l.n. 4/2019.

- 3) accettare di essere avviato (in modo generico) alle attività individuate nel Patto per il lavoro.
    - a) prima della conversione in legge del d.l. n. 4/2019, l'accettazione dell'avviamento riguardava espressamente i corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'auto-imprenditorialità, secondo le modalità individuate nel Patto per il lavoro, tenuto conto del bilancio delle competenze, delle inclinazioni professionali o di eventuali specifiche propensioni. Appare evidente che le misure di politica attiva in questione potevano anche non essere parte del *background* esperienziale del beneficiario, specie se costui proviene da un bacino produttivo decotto. Ad esempio, un operaio calzaturiero del distretto della BAT difficilmente potrà essere avviato a corsi di formazione o riqualificazione per quel settore, nonostante possa essere quello più congeniale per inclinazioni e propensioni professionali, ma ciò corrobberebbe il rischio di non migliorare la posizione del percettore del RdC.
  - 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate - si tratta di un sostegno che riguarda già una fase avanzata del percorso di attivazione del beneficiario, presupponendo la formazione di una check list di opportunità.
  - 5) accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, *ex art.* 25, d.lgs. n. 150/2015, come integrato al co. 9 dell'art. 4 ed in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 3, co. 6, deve essere accettata, a pena di decadenza dal beneficio, la prima offerta utile di lavoro congrua ai sensi del co. 9<sup>201</sup>. Invero, giova evidenziare che l'utilizzazione del termine «integrato» nega pregio all'ipotesi che la nozione generale di COL contenuta nell'art. 25, citato, sostituita per il RDC da quella di cui all'art. 4, co. 9, d.l. n. 4/2019, dovendosi invece optare per una interpretazione integrata delle due disposizioni con non pochi problemi di coordinamento.
- A proposito della congruità dell'offerta di lavoro che il percettore è obbligato ad accettare occorre effettuare un coordinamento tra la nozione di congrua offerta di lavoro enunciata dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, a sua volta precisata dal d.m. 10 aprile 2018 e dalla delibera ANPAL 2/2018, ed il criterio topografico, di cui al co. 9 dell'art. 4, d.l. n. 4/2019 che di fatto sostituisce quello già previsto nel d.lgs. n. 150/2015<sup>(202)</sup>: in sostanza, la disciplina dell'offerta congrua per i percettori del RdC coinciderebbe

---

(<sup>201</sup>) In critica alla minor rigidità della disciplina dell'offerta congrua per il RdC, rispetto a quella disciplinata dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, con particolare attenzione alla rifiutabilità non di una, ma fino a tre offerte, v. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, 5.

(<sup>202</sup>) Sull'offerta congrua, come emergente a seguito delle modifiche operate dal d.l. n. 4/2019, C. GARBUIO, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *RDDS*, 2019, pp. 575 ss., spec. p. 589 – 590, che accoglie con favore la (re)introduzione del riferimento alle esperienze e alle competenze della persona tra le disposizioni che regolano i criteri di congruità; nonché L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019, pp. 197 – 198. Anche M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, cit., p. 42, sia pure in critica con l'impostazione generale; ma v. i rilievi critici di A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 457 ss. spec. p. 481.

con quella *standard* <sup>(203)</sup>, ad eccezione della componente geografica, lasciando inalterata quella materiale, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro offerto, e quella funzionale, relativa al tipo di attività e alla mansione svolta <sup>(204)</sup>. Sennonché, in sede di conversione il legislatore ha inciso anche sul profilo retributivo, prevedendo che per i beneficiari di RdC, essa possa essere 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 <sup>(205)</sup>.

Il criterio topografico risulta progressivamente ampliato rispetto a quello del 2015 con evidenti riflessi sull'area dell'obbligo <sup>(206)</sup> e con una differenza non ritenuta marginale al fatto che la distanza viene misurata rispetto alla residenza, e non, invece, dal domicilio come invece prescrive l'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 <sup>(207)</sup>.

---

<sup>(203)</sup> Cfr. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, p. 5, secondo cui «Non è nemmeno chiaro cosa sia l'offerta di lavoro congrua dato che la norma richiamata (l'art. 25 del D.Lgs. n. 150/2015) prevede che la congruità sia determinata anche in rapporto all'indennità percepita dal beneficiario come sussidio di disoccupazione maggiorata del 20%: indennità che nel caso specifico non esiste dato che parliamo di integrazioni al reddito personalizzate sulla base del reddito familiare»; *contra* L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 222, secondo cui «Il d.m. n. 42 non si applica al disoccupato che beneficia del RdC. Trova applicazione invece l'art. 25 del d.lg. n. 150/2015 come integrato dal c. 9 bis dell'art. 4, e richiamato nel c. 8 della l. n. 26/2019 che modifica e integra la nozione di offerta congrua con riferimento ai beneficiari del RdC; e la delibera ANPAL n. 5/2019 sull'Assegno di Ricollocazione per i percettori del RdC (*infra*, §6.3), che mitiga fino ad escluderlo completamente il requisito della "coerenza tra l'offerta di lavoro e competenze maturate" considerato che, il più delle volte, il percettore del RdC non ha una storia lavorativa da far valere né a livello professione né a livello retributivo.

<sup>(204)</sup> Cfr. il Dossier 21 marzo 2019, del servizio studi del Senato della Repubblica, nonché M. MARROCCO M., *Eppur si muove... La disoccupazione dipende dalla scarsa mobilità dei lavoratori?*, in Boll. Adapt, 28 gennaio 2019, n. 4, secondo il quale il legislatore del RdC, «non volendo evidentemente disconoscere la disciplina vigente, ha preferito puntare tutto sulla componente geografica, sicché si ha quasi l'impressione che in Italia la disoccupazione sia principalmente un problema di mobilità».

<sup>(205)</sup> Art. 4, co. 9-bis, d.l. n. 4/2019, che aggiunge un ulteriore periodo all'art. 25, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 150/2019. Come precisato da circ. ANPAL 15 novembre 2019, n. 3, conseguentemente la retribuzione annua connessa con il posto di lavoro offerto deve essere pari ad almeno 10.296 euro annui (ossia pari alla somma di 9.360 euro, di cui all'articolo 3, co. 1, lettere a) e b), incrementata del 10%). In caso di durate inferiori all'anno, la retribuzione minima va corrispettivamente riproporzionata alla durata (è quindi congrua, dal punto di vista della retribuzione, una offerta relativa ad una posizione lavorativa di tre mesi, che preveda una retribuzione complessiva pari o superiore a 2.574 euro). La retribuzione va calcolata al netto dei contributi a carico del lavoratore.

<sup>(206)</sup> Su questo aspetto F. SEGHEZZI, *Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio*, in M. MARROCCO, S. SPATINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt University Press, 2019, e-Book series, n. 79, pp. 18 ss., spec. p. 21 che vede nel progressivo allargamento dell'area geografica dell'offerta lavorativa uno strumento che comprime più che aumentare la libertà nella scelta di lavoro, contrariamente all'idea ispiratrice degli schemi di reddito "di cittadinanza"; *ivi*, anche il commento di M. DE MINICIS, *Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato: criticità e possibili soluzioni*, pp. 39 ss.

<sup>(207)</sup> Trattasi di differenza sostanziale che rischia di sortire effetti contrari rispetto all'obiettivo di politica attiva che le legge si propone di realizzare, come evidenzia L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 224 ss., secondo la quale «è assai probabile che, per le persone residenti in territori dove le offerte di lavoro sono assai scarse e i servizi per il lavoro poco efficienti, il sussidio si trasformi in un disincentivo a cercare un lavoro, quindi in una vera e propria "trappola". È quello che sta accadendo, per esempio, per i lavori stagionali in agricoltura o nel turismo, considerato che il contratto offerto ha una durata di pochi mesi e un salario che sovente è inferiore rispetto alla soglia di 858 euro prevista



Con riferimento a quest'ultimo criterio è definita congrua un'offerta, ovviamente già tale ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, dalle seguenti caratteristiche:

- a. nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua:
  - i. Prima offerta - cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici;
  - ii. Seconda offerta - entro duecentocinquanta chilometri di distanza (senza alcuna precisazione relativa al mezzo utilizzato ed al tempo che si impiegherebbe per raggiungerlo);
  - iii. Terza offerta - ovunque collocata nel territorio italiano;
- b. decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua:
  - i. Prima offerta - entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario;
  - ii. Seconda offerta - come la prima (quindi si amplia il raggio di azione chilometrica)
  - iii. Terza offerta - ovunque collocata nel territorio italiano;
- c. in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'art. 3, co. 6, d.l. n. 4/2019 è congrua:
  - i. un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta.

Il d.l. n. 4/2019 non è insensibile alle difficoltà personali che potrebbe incontrare un nucleo familiare che debba spostarsi per consentire ad uno dei componenti di accettare un'occasione di lavoro distante dalla normale residenza, ma questa sensibilità emerge solo nel caso in cui nel nucleo siano presenti componenti con disabilità, come definita a fini ISEE, neutralizzando di fatto e solo per queste situazioni particolari gli effetti dell'offerta congrua in caso di rinnovo (lett. c) e dell'offerta congrua decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio (lett. b), neutralizzazione sopraggiunta in modo articolato in sede di conversione del decreto, al pari della riduzione da duecentocinquanta chilometri dalla residenza del beneficiario a cento sempre nel caso di specie<sup>208</sup>. Ulteriore situazione specifica presa in considerazione attiene a quella del nucleo familiare con prole minorenni, anche qualora i genitori siano legalmente separati, definendo congrua l'offerta che non ecceda la distanza di duecentocinquanta chilometri dalla residenza del beneficiario sia nel caso di rinnovo del beneficio (lett. c), sia negli altri casi con esclusivo riferimento alla terza offerta, limitando però l'operatività temporale di questa tutela nei primi ventiquattro mesi dall'inizio della fruizione del beneficio, anche in caso di rinnovo dello stesso. In sostanza, si cerca di evitare una mobilità geografica selvaggia dei nuclei familiari con prole minore di età, così da favorire spostamenti che contemperino le esigenze in campo (si pensi alle necessità di inserimento scolastico in altre zone d'Italia) <sup>(209)</sup>.

A ben guardare il sacrificio incontrato dal beneficiario nell'accettazione di un'offerta di lavoro reperita in territorio diverso da quello di residenza non è sempre

---

per i percettori del RdC. Insomma, il rischio è che invece di finanziare e favorire la ricerca del lavoro il RdC finisca per finanziare e favorire l'inattività: alle pensioni sociali, alle pensioni d'invalidità e soprattutto agli assegni di accompagnamento adesso per il Sud si aggiunge un nuovo sussidio cumulabile con altri nei limiti delle soglie ISEE indicate dal legislatore».

<sup>(208)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *d*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(209)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *d-bis*, d.l. n. 4/2019.

compensato, provocando disincentivi alla stessa mobilit , aggravati dalla eventuale ricorso al patto di prova nel contratto di lavoro, il cui pur legittimo esercizio da parte del datore in danno del lavoratore potrebbe vanificare gli eventuali sforzi di quest'ultimo funzionali a realizzare la proattivit  sottesa alla misura del RdC.

Si vuol sostanzialmente dire che si scarica sul beneficiario il costo della mobilit  per motivi di lavoro a breve e medio raggio, nonch  l'inefficienza dei servizi per l'impiego <sup>(210)</sup>, senza prevedere misure compensative, quali ad esempio il diritto alla mobilit  a titolo gratuito (una sorta di green card sui mezzi pubblici) per un breve periodo, per consentire al percettore anche di acclimatarsi sul nuovo posto di lavoro e quindi stimolarlo a non mollare. Peraltro, le particolari condizioni logistiche ed orografiche del nostro territorio penalizzano maggiormente alcune zone e alcuni italiani piuttosto che altri, basti pensare alla difficolt  che un abitante, ad esempio, di Palmi pu  avere per spostarsi verso Crotona, diversamente da quanto pu  accadere in Piemonte o Lombardia...

Solo nel caso in cui sia accettata una offerta collocata oltre 250 chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario, il medesimo continua a percepire il beneficio economico del RdC, a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici mesi nel caso siano presenti componenti di minore et , ovvero componenti con disabilit , come definita a fini ISEE.

In questo modo non solo si provoca un ulteriore svuotamento nell'area meridionale del capitale sociale rappresentato dalle risorse umane in questione<sup>211</sup>, eradicandole dal territorio di appartenenza, ma probabilmente si determiner  anche lo spopolamento di alcune zone rurali, mentre nella l. n. 145/2018 si prevedono incentivi all'imprenditorialit  agricola che vanno esattamente nella direzione opposta.

Invero, solo il tempo potr  dirci se questa "condizionalit  spinta" sar  premiante dal punto di vista occupazionale, ovvero se la scarsa efficienza dei nostri servizi per l'impiego depotenzier  di fatto i rischi innanzi illustrati, mancando occasioni di lavoro eccessivamente distanti dalla residenza del disoccupato per una "cattiva comunicazione" di sistema e cos  bilanciando la squilibrata combinazione tra requisito retributivo e geografico nella individuazione della congrua offerta.

Tornando ai criteri di misurazione della congruit , ai sensi del d.lgs. n. 150/2015, in relazione ai percettori di NASpI, giova segnalare una differenziazione di non poco conto conseguente al decalage che caratterizza la NASpI e non anche il RdC che, a composizione immutata del nucleo familiare,   immutato nell'ammontare per tutto il periodo, con l'effetto che il livello di congruit  potrebbe risultare pi  basso per i percettori di NASpI.

---

<sup>(210)</sup> Ed infatti, S. GIUBBONI S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 19, stigmatizza «la condizionalit  incorporata nel criterio di congruit  [...] sbilanciata su un versante pi  sanzionatorio che effettivamente promozionale».

<sup>(211)</sup> Cos  G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., spec. 28, che si sofferma sugli effetti prodotti dalla nuova ondata migratoria Sud – Nord degli ultimi anni.

## 6.2. Il secondo canale di accesso: il patto per l'inclusione sociale

Come innanzi detto il RdC cammina su due gambe e cioè sul Patto per il lavoro e sul Patto per l'inclusione sociale, che assume le fattezze di contenitore residuale, essendo sottoscritto da tutti i richiedenti o beneficiario che si trovino in condizioni diverse da quelle che prevedono la sottoscrizione del Patto per il lavoro <sup>(212)</sup>.

Anche nel caso del Patto per l'inclusione sociale entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, il beneficiario riceve una convocazione, ma non dai CPI. Infatti, questi nel caso di specie il RdC passa attraverso i servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni, secondo un modello non dissimile da quello già previsto dal d.lgs. n. 147/2017 per il Reddito di Inclusione (ReI) <sup>(213)</sup>.

I nuclei familiari beneficiari che non abbiano componenti che possano accedere al patto per il lavoro sono individuati e resi noti ai comuni, per il tramite della piattaforma dedicata, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con un coordinamento a livello di ambito territoriale, affinché siano convocati dai servizi competenti, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, con accesso previa valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 147/2017, disposizione ampiamente modificata dall'art. 11, d.l. n. 4/2019, espungendo tutti i riferimenti al ReI e cucendola addosso al percettore di RdC.

Nel caso di specie si procede ad una valutazione preliminare dei bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, verificando se il disagio sia prevalentemente determinato dalla situazione lavorativa (o disoccupazionale), nel qual caso i servizi competenti sono individuati presso i CPI, assistendosi ad una sorta di "ritorno alla base", tanto che i beneficiari sottoscrivono il Patto per il lavoro (e non il Patto per l'inclusione sociale) entro i successivi trenta giorni.

Viceversa, in presenza di bisogno complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'inclusione sociale e i servizi si coordinano in maniera da fornire risposte unitarie nel Patto, con il coinvolgimento, oltre ai centri per l'impiego e ai servizi sociali, degli altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza, di fatto operandosi una sorta di *maquillage* della misura del ReI, la cui cifra caratterizzante consisteva proprio in un lavoro di rete, funzionale a sorreggere il nucleo familiare in tutti gli aspetti di debolezza che lo potevano caratterizzare e cioè dal settore sanitario, all'ambito delle dipendenze, da quello scolastico a quello assistenziale.

Quindi, prima con il SIA, poi con il ReI, anche il RdC si affida alla valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare, con forme espresse di raccordo tra quest'ultimo e il PSP.

In particolare, la valutazione multidimensionale si configura non solo quale livello essenziale delle prestazioni, ma assume le fattezze di atto prodromico alla definizione del PPIL (ex progetto personalizzato) e quindi all'erogazione stessa del beneficio,

---

<sup>(212)</sup> Sul Patto per l'inclusione sociale L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, Milano, 2019, pp. 215 ss. nonché E. MANDRONE, M. D'EMILIONE, *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, cit., pp. 53 ss.

<sup>(213)</sup> In tal senso v. anche la relazione tecnica allegata al d.d.l. S. n. 1148, spec. p. 5.

dovendo con essa valutare e identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto di risorse e fattori di vulnerabilit  del nucleo, oltre che dei fattori ambientali e di sostegno presenti.

La V.M. si incentra su sei ambiti di riferimento e cio :

- a) condizioni e funzionamenti personali e sociali;
- b) situazione economica;
- c) situazione lavorativa e profilo di occupabilit  (214);
- d) educazione, istruzione e formazione;
- e) condizione abitativa;
- f) reti familiari, di prossimit  e sociali.

Il primo *step* della V.M.   rappresentato dall'analisi preliminare, rivolta a tutti i nuclei beneficiari del ReI e suscettibile di analisi approfondita, se ritenuta necessario in base alla condizione del nucleo; l'analisi preliminare va programmata entro 25 giorni lavorativi dalla richiesta di ReI e sempre in caso di positiva verifica preliminare dei requisiti per l'erogazione della misura.

L'analisi consiste in un colloquio di orientamento effettuato da operatori sociali, finalizzato alla definizione del progetto personalizzato con il nucleo familiare di riferimento, da svolgersi presso i punti per l'accesso o altra struttura all'uopo identificata (215).

L'analisi pu  condurre a tre possibili sbocchi: 1) assenza di bisogni; 2) situazione di povert  per fattori esclusivamente lavorativi; 3) presenza di bisogni complessi.

La condizione di povert  riconducibile esclusivamente alla situazione lavorativa (quindi all'ambito di riferimento sub lett. c, per la V.M.) conduce espressamente alla sostituzione del progetto personalizzato con il patto di servizio, *ex art.* 20, d.lgs. n. 150/2015, ovvero dal programma di ricerca intensiva di occupazione, sub art. 23, d.lgs. n. 150/2015, nel caso di PSP sospeso *ex art.* 23, co., d.lgs. n. 150/2015. Ovviamente, l'assenza di PSP o di programma di ricerca indurr  il responsabile della V.M. a indirizzare tempestivamente l'utenza sprovvistane al competente centro per l'impiego, per gli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 150/2015, prevedendosi espressamente (ed utopisticamente) che tra la data dell'analisi preliminare e la redazione del PSP non trascorrono pi  di venti giorni, prevedendo che nei successivi venti giorni siano effettuate le comunicazioni di riferimento (216).

---

(214) Sull'importanza di un sistema performante di profilazione, alla luce anche di alcune esperienze estere, v. A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la «Dote unica lavoro» nel panorama internazionale*, cit., p. 764.

(215) Il riferimento alla "struttura all'uopo identificata" non escluderebbe il c.d. accesso domestico, si pensi al nucleo familiare del quale faccia parte un soggetto disabile allettato, ovvero un componente sottoposto a misura privativa della libert  presso il domicilio medesimo. A sua volta l'affidamento del colloquio ad "operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti", con la consueta clausola di invarianza finanziaria ("senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"), costringer  presumibilmente gli stessi operatori in servizio presso i servizi sociali dei comuni a sobbarcarsi dell'ennesimo carico di lavoro, qualificato espressamente quale livello essenziale delle prestazioni.

(216) Per una descrizione delle modalit  di svolgimento dell'analisi preliminare si rinvia alle Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, adottate con d.m. lav. 23 luglio 2019, spec. 20 ss.

All'analisi preliminare segue poi quella approfondita (c.d. quadro di analisi) <sup>(217)</sup>, affidata alla c.d. E.M. (equipe multidisciplinare), composta da figure professionali eterogenee in grado di offrire una valutazione aderente agli ambiti di indagine sopra indicati (lett. a-f) <sup>(218)</sup>.

L'uso massiccio in diversi contesti della valutazione multidimensionale (SIA, RED, e ora ReI), ha indotto il Governo a prevedere, per ovvie ragioni di omogeneità (specie territoriale) nei criteri di valutazione, sia una formazione di base sul Patto per l'inclusione <sup>(219)</sup> sia l'adozione con decreto del Ministero del lavoro di linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale, su proposta del Comitato per la lotta alla povertà <sup>(220)</sup>, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, ma sul punto giova evidenziare che l'art. 11, co. 2, lett. a, n. 7-*bis*), d.l. n. 4/2019, ha provveduto ad eliminare la competenza del Comitato in materia, sostanzialmente affidandosi alla Rete della protezione e dell'inclusione sociale, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, il compito di definire le linee guida in questione, *ex* art. 21, d.lgs. n. 147/2017.

Forse in considerazione dei rischi che corrono gli operatori a contatto con le fasce più disagiate, ed al fine di ridurli, l'art. 11, co. 2, lett. a), n. 7-*bis*), d.l. n. 4/2019, ha previsto che le linee guida individuino, altresì, specifiche misure di sicurezza volte a prevenire e gestire gli episodi di violenza, modalità di rilevazione e segnalazione degli eventi sentinella da parte degli enti di appartenenza, nonché procedure di presa in carico della vittima di atti violenti.

La fagocitazione del ReI da parte del RdC si percepisce in modo palese nella sostanziale ridenominazione del progetto personalizzato, di cui all'art. 6, d.lgs. n. 147/2017, in Patto per l'inclusione sociale, includendovi, oltre agli interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, ove opportuni e fermo restando gli obblighi di cui al co. 8 dell'art. 4, gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'art. 7, d.lgs. n. 147/2017 che, conseguentemente, si intendono riferiti al RdC.

---

<sup>(217)</sup> Su cui v. le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, adottate con d.m. lav. 23 luglio 2019, spec. 25 ss.

<sup>(218)</sup> Trattasi di un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, identificati dal servizio sociale a seconda dei bisogni del nucleo più rilevanti emersi a seguito dell'analisi preliminare, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione. Nel caso la persona sia stata già valutata da altri servizi e disponga di un progetto per finalità diverse (si pensi al progetto alla base del RED o del SIA), la valutazione e la progettazione sono acquisite ai fini della valutazione.

<sup>(219)</sup> Si tratta di un percorso formativo a distanza, disponibile già dalla seconda metà di luglio 2019 sul portale [cliclavoro.gov.it](http://cliclavoro.gov.it) e completamente gratuito, realizzato dal Ministero con il supporto della Banca Mondiale e il contributo del CNOAS. La FAD è indirizzata agli operatori di Comuni, consorzi, aziende speciali e Ambiti territoriali, nonché ai responsabili della programmazione sociale e dell'organizzazione dei servizi. L'obiettivo è fornire indicazioni teoriche e pratiche sull'utilizzo dei nuovi strumenti operativi per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, favorendo così un'attuazione omogenea, su tutto il territorio nazionale, degli interventi di contrasto alla povertà previsti dal RdC. Il piano di studi prevede sette moduli sviluppati in modalità interattiva. Attraverso giochi, quiz ed esempi di casi di studio tratti da esperienze reali, l'utente potrà confrontarsi con situazioni analoghe a quelle che fronteggia nella vita di tutti i giorni, allenando le proprie capacità di gestire le criticità.

<sup>(220)</sup> Sui compiti del comitato v. l'art. 16, d.lgs. n. 147/2017.

Gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povert  sono comunque attivati, ove opportuni e richiesti, anche in favore dei beneficiari che sottoscrivono il Patto per il lavoro.

Al pari di quanto previsto gi  dall'art. 5, co. 10, d.lgs. n. 147/2017, con riferimento ai servizi per l'informazione e l'accesso al ReI e alla valutazione multidimensionale che costituivano livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, anche il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonch  la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In sintesi, l'impressione che si ha   che nulla si crea, nulla si distrugga, ma tutto si trasforma, anche con riferimento al prodotto normativo.

L'art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019, "chiude col botto" la disposizione dedicata al Patto per il lavoro e al Patto per l'inclusione sociale. Infatti, in coerenza con le competenze professionali del beneficiario, con quelle acquisite in ambito formale, non formale e informale (valorizzando e consolidando una modalit  oramai acquisita di acquisizione delle conoscenze), nonch  in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il CPI, ovvero presso i servizi dei comuni, il beneficiario   tenuto ad offrire nell'ambito dei due possibili Patti (per il lavoro vs. per l'inclusione sociale) la propria disponibilit  per la partecipazione a progetti a titolarit  dei comuni (non escludendosi il coinvolgimento di terzi convenzionati) <sup>(221)</sup>, utili alla collettivit , in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attivit  del beneficiario (ad esempio la consultazione quotidiana delle opportunit  lavorative, ovvero il rispetto dell'agenda settimanale) e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti, codificando tal modo due limiti, uno minimo obbligatorio ed uno massimo facoltativo, nella discrezionalit  dell'utente.

La partecipazione ai progetti   facoltativa per le persone non tenute agli obblighi connessi al RdC.

In una prima formulazione, l'art. 4, co. 15, affidava ai comuni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la predisposizione delle procedure amministrative utili per l'istituzione dei progetti di pubblica utilit , comunicando le informazioni sui progetti ad una apposita sezione della piattaforma dedicata al programma del Rdc del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In occasione della conversione in legge del d.l. n. 4/2019, pi  saggiamente,   stato previsto che le forme e le caratteristiche, nonch  le modalit  di attuazione dei progetti siano definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 4/2019, quindi entro fine settembre 2019 <sup>(222)</sup>.

---

<sup>(221)</sup> A tal proposito v. l'art. 2, co. 2, lett. *b*, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, nonch  l'Allegato 1, punto II.

<sup>(222)</sup> Il termine, ovviamente ordinatorio, non   stato rispettato, visto che il decreto reca la data del 22 ottobre 2019, n. 149.

Quello delle attività di pubblica utilità è diventato oramai una sorta di “mantra” nella legislazione degli ultimi anni, correndo l’obbligo di differenziarlo dall’istituto dei Lavori socialmente utili <sup>(223)</sup>, atteso che il Progetto di Utilità Collettiva (c.d. PUC) <sup>(224)</sup> sembra fattispecie decisamente più contigua al lavoro di pubblica utilità, già sanzione penale irrogata dal giudice di pace ai sensi dell’art. 54, d.lgs. n. 274/2000, ed ora misura di carattere trattamentale prevista dall’art. 20-ter dell’Ordinamento Penitenziario in favore dell’utenza detenuta e internata <sup>(225)</sup>.

Le attività svolte nell’ambito dei PUC non solo non sono assimilabili a lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, ma l’utilizzo dei beneficiari di RdC non determina l’instaurazione di un rapporto di lavoro <sup>(226)</sup>, previsione questa che potrebbe non far venir meno l’aspirazione del beneficiario a vedersi stabilizzato nei ruoli della pubblica amministrazione, sulla scorta di quanto avvenuto con il fenomeno dei LSU. Inoltre, premessa la differenza qualificatoria delle due ipotesi di attività di pubblica utilità, dal punto di vista della regolamentazione molti possono sembrare i punti di contatto, specie con la disciplina penale. Infatti, l’obbligatorietà caratterizza sia la sanzione penale che la partecipazione ai progetti da parte dei percettori di RdC (facoltativa per chi non è destinatario di obblighi) <sup>(227)</sup>; inoltre, la durata della partecipazione ai progetti è simile. A voler essere più precisi essa è più gravosa per il RdC (otto ore a settimana, elevabili fino ad un massimo di sedici previo accordo tra le parti)<sup>228</sup> rispetto alla sanzione penale (sei ore a settimana, elevabili a richiesta del condannato, col vantaggio di accelerare il fine pena); infine, ai beneficiari del RdC impegnati nei PUC si applicano gli obblighi in materia di salute e sicurezza previsti in relazione ai soggetti di cui all’art. 3, co. 12-*bis*, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché le previsioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

---

<sup>(223)</sup> Per la qualificazione del RdC quale misura di *workfare* e per un accostamento dei PUC cui saranno destinati i beneficiari del RdC e la misura dei LSU, S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, cit., 2 ss. (estr.); G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi*, cit., p. 11; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 217 ss.; nonché E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, cit., p. 974 ss., che comunque non manca di evidenziare alcune significative differenze tra PUC e LSU, specie quelle riconducibili all’erogazione “familistica” dei benefici connessi al RdC.

<sup>(224)</sup> L’art. 1, co. 1, lett. *b*, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, indica le attività di pubblica utilità di cui all’art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019, con l’acronimo PUC e cioè Progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, cui il beneficiario del RdC è tenuto ad offrire la propria disponibilità. Per una critica (esagerata) all’istituto, sospettato addirittura di porsi in contrasto con le disposizioni internazionali in tema di lavoro forzato, v. E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, cit., p. 616.

<sup>(225)</sup> Su cui V. LAMONACA, Art. 20-ter, in S. CONSOLO S. (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Laurus Robuffo, 2019, 162 ss.; ID., *Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma*, in *Working Paper Adapt*, 2018, n. 9; ID., *L’attività volontaria e gratuita dei detenuti e degli internati: tra lavoro di pubblica utilità e mediazione penale*, in *Annali – 2013 – anno I - Pubblicato su www.annalidipartimentojonico.org* in data 31-12-2013.

<sup>(226)</sup> Art. 2, co. 4, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

<sup>(227)</sup> V. l’art. 2, co. 1, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, che comunque prevede una certa flessibilità nella gestione dell’impegno assunto dal percettore di RdC.

<sup>(228)</sup> V. l’art. 2, co. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

Diversamente da quanto avviene per la sanzione penale, che territorializza a livello provinciale l'esecuzione delle attivit , per le attivit  di pubblica utilit  cui   tenuto il beneficiario del RdC l'ambito di azione   comunale<sup>229</sup>.

Significativa   l'attenzione manifestata dal Ministero del lavoro in ordine alle coperture assicurative sia relativamente agli oneri antinfortunistici, sia per responsabilit  civile dei soggetti impegnati nei PUC. Infatti, all'assenza di cenni nella normativa di rango primario ha fatto da eco una dettagliata disciplina nel d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, prevedendosi a carico dei comuni l'attivazione in favore dei soggetti coinvolti nei progetti di idonee coperture assicurative presso l'Inail contro infortuni e malattie professionali connesse allo svolgimento delle attivit  previste dal PUC<sup>230</sup>, nonch  per la responsabilit  civile verso terzi (<sup>231</sup>). Sostanzialmente, la disciplina dei PUC appare pi  completa di quella delle APU penitenziarie, avendo integralmente fiscalizzato i costi assicurativi, cos  da favorire il decollo di queste iniziative (<sup>232</sup>).

L'art. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, ha dettato, poi, una articolata modalit  attuativa dei PUC, prevedendo che il catalogo dei progetti attivati, per ambito di attivit  e numero di posti disponibili, sia comunicato dal comune nell'apposita sezione della Piattaforma GEPI per essere reso disponibile ai responsabili della valutazione multidimensionale finalizzata alla definizione del Patto per l'inclusione sociale.

Le informazioni sui PUC sono altres  messe a disposizione dei centri per l'impiego, mediante apposite procedure di interoperabilit  tra le Piattaforme GePI e quella per il Patto per il lavoro, che le utilizzano nell'ambito della definizione del Patto per il lavoro<sup>233</sup>.

I possibili abbinamenti tra i posti disponibili nei PUC e i beneficiari del RdC, individuati nell'ambito dei Patti per l'inclusione sociale e dei Patti per il lavoro secondo le modalit  previste dall'Allegato 1, al d.m. n. 149/2019, sono comunicati dai responsabili dei servizi competenti dei comuni e dei centri per l'impiego nelle Piattaforme di riferimento.

Nel caso in cui il numero di PUC attivati da parte del comune sia inferiore a quello di tutti i componenti tenuti gli obblighi appartenenti ai nuclei familiari beneficiari del Rdc residenti nel territorio di competenza, si osservano criteri di priorit 

---

(<sup>229</sup>) V. l'art. 2, co. 1, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

(<sup>230</sup>) Art. 2, co. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, che ai fini INAIL prevede la fissazione, con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta dell'Istituto, un premio speciale unitario, ex art. d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

(<sup>231</sup>) Ai sensi dell'art. 2, co. 4, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, agli oneri per le coperture assicurative si provvede a valere sulle risorse del Fondo Povert  e del PON Inclusione, secondo le indicazioni fornite nei relativi atti di riparto o di gestione.

(<sup>232</sup>) V. l'art. 5, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

(<sup>233</sup>) Ai sensi dell'art. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, il coordinamento tra i centri per l'impiego e i servizi competenti dei comuni   facilitato, nelle modalit  di cui all'Allegato 1, dalla interoperabilit  delle citate Piattaforme, che costituiscono il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Inoltre, le modalit  attuative dell'apposita sezione dedicata alla gestione dei PUC nella Piattaforma GEPI e le procedure di colloquio con la Piattaforma per i Patti per il lavoro sono disciplinate secondo le indicazioni del presente decreto mediante integrazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 2 settembre 2019, n. 108.



predeterminati <sup>(234)</sup>. Interessante è, altresì, la disciplina amministrativa dei PUC, il cui obiettivo è quello di conferire affidabilità e verificabilità alle informazioni relative al progetto <sup>(235)</sup>.

Ai sensi dell'art. 3, co. 5, d.m. n. 149/2019, ed a seguito di esigenze sopravvenute, ovvero di criticità evidenziate nello svolgimento del progetto, anche al fine di migliorare l'abbinamento, è facoltà del soggetto attuatore richiedere la sostituzione del beneficiario obbligato, non prevedendosi a tal riguardo alcuna sanzione a carico del percettore di RdC ove le "criticità" non siano altro che condotte distoniche rispetto agli obiettivi progettuali e la sostituzione altro non sia che un sostanziale "licenziamento". L'esecuzione di attività di pubblica utilità o di altre attività che arricchiscono la professionalità del beneficiario di RDC merita di essere valorizzate formalmente e sostanzialmente. In linea con questa riflessione ed in occasione della conversione in legge del provvedimento, è stato previsto che i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli enti di formazione registrino nelle piattaforme digitali dedicate al RDC, le competenze acquisite dal beneficiario in ambito formale, non formale ed informale, *ex d.m. lav. 30 giugno 2015* <sup>(236)</sup>. Come si dirà, tuttavia, nel cap. 3, anche questa modalità di "attivazione" ha manifestato non poche criticità.

Restando ancora in tema di disciplina *lato sensu* dello stato di disoccupazione, l'art. 4, co. 15-*quater*, d.l. n. 4/2019, inserito in sede di conversione in legge, ha introdotto l'ennesima *fiction iuris* considerando in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o

---

<sup>(234)</sup> *Ex art. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, i criteri di priorità sono: a) la partecipazione di almeno un componente per nucleo familiare, individuato nel componente più giovane tra quelli tenuti agli obblighi; b) l'assegnazione prioritaria ai beneficiari con classe di importo del beneficio economico del RdC maggiore. Il rispetto di questi criteri è garantito, con aggiornamento all'inizio di ciascun mese e previa identificazione delle classi di importo, dall'apposita sezione della Piattaforma GEPI del Reddito di cittadinanza relativa ai PUC. Nelle more della realizzazione dell'apposita sezione della Piattaforma, si procederà all'assegnazione secondo l'ordine di convocazione dei beneficiari da parte dei comuni e dei centri per l'impiego ai fini della definizione, rispettivamente, dei Patti per l'inclusione e dei Patti per il lavoro. A tale scopo, nelle more del completamento della Piattaforma, è preventivamente individuata da ciascun comune una quota di posizioni nei PUC da riservare e comunicare ai centri per l'impiego territorialmente competenti.*

<sup>(235)</sup> Infatti, si prevede che il comune titolare del progetto istituisca preventivamente per ogni iniziativa un apposito registro numerato progressivamente in ogni pagina, timbrato e firmato in ogni suo foglio dal rappresentante legale dell'Amministrazione o da un suo delegato. Nel registro sono riportati tutti i dati indicati al punto IV dell'Allegato 1 del d.m. n. 149/2019, relativamente alla struttura del progetto nonché, in un'apposita sezione dedicata alla registrazione delle presenze giornaliere dei beneficiari del RdC, l'ora inizio e fine dell'attività. Fatta salva l'affidabilità e la verificabilità delle informazioni riportate, possono essere adottate modalità di istituzione e tenuta del registro in forma telematica. Il soggetto attuatore del progetto cura la tenuta e il costante aggiornamento del registro. La verifica della reale partecipazione al PUC è in capo al comune che ne è titolare. I dati riportati nel registro rilevano anche ai fini dell'assicurazione obbligatoria INAIL contro gli infortuni e le malattie professionali. Le assenze per malattia o per motivi personali e familiari devono essere giustificate e opportunamente documentate. Le assenze non giustificate sono oggetto di richiamo nelle modalità di cui all'Allegato 1, salvo l'eventuale recupero delle ore non prestate concordato con il soggetto attuatore. Nel caso in cui, nonostante tre precedenti richiami, si siano verificate assenze non giustificate per complessive 24 ore, il comportamento del beneficiario è considerato equivalente alla mancata adesione al progetto ed è disposta, previa segnalazione mediante la Piattaforma GePI, la decadenza dal beneficio ai sensi dell'articolo 7, co. 5, lettera *d*, d.l. n. 4 del 2019.

<sup>(236)</sup> Art. 4, co. 15-*bis*, d.l. n. 4/2019.

inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13, TUIR. In sintesi, la disoccupazione non concerne i soggetti appartenenti alla c.d. *no tax area*, ma la *fiction* opera in modo più drastico e generale, atteso che disoccupato è colui il quale abbia reddito pari o inferiore alle detrazioni di cui all'art. 13 TUIR, il cui massimo è pari a euro 1.880 (cfr. l'art. 13, co. 1, lett. a), TUIR).

La previsione, tuttavia, pare finalizzata a consentire di beneficiare dei servizi per l'impiego a coloro che hanno occupazioni saltuarie e/o a basso reddito e che ambiscono a impieghi più stabili. In tale prospettiva non va infatti trascurato che già la disciplina in materia di NASpI (art. 9, d.lgs. n. 22/2015) aveva precorso i tempi attraverso una previsione che permette, tuttora, il cumulo del trattamento di disoccupazione (sia pure decurtato e salvo conguaglio annuale) con redditi da lavoro subordinato o autonomo (art. 10, d.lgs. n. 22/2015) <sup>(237)</sup>.

### 6.3. Gli incentivi per l'inserimento lavorativo

La qualificazione del RdC «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro» resterebbe una petizione di principio se ad esso non si accompagnasse un robusto apparato incentivante, in grado di indurre le imprese ad assumere i beneficiari e di svegliare dal «torpore» una cospicua fetta di soggetti, inoccupati e disoccupati, che costituiscono comunque una risorsa sociale per il nostro sistema Paese.

L'apparato incentivante si regge su due tipologie di misure: un primo gruppo destinato ai datori di lavoro privati ed un secondo ai lavoratori <sup>(238)</sup>.

Con riferimento agli incentivi rivolti ai datori di lavoro privati <sup>(239)</sup>, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni previdenziali, viene riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, nel limite dell'importo mensile del Rdc percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione, per un periodo

---

<sup>(237)</sup> Una circostanza, questa che è stata evidenziata anche nella circ. ANPAL 23 luglio 2019, n. 1, ove si afferma che la funzione primaria della disposizione consiste nel sanare una incoerenza che si era venuta a creare con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015, tra la normativa in materia di stato di disoccupazione per la generalità dei lavoratori (art. 19), quella considerata ai fini del reddito di inclusione (art. 3, co. 3, d.lgs. n. 147/2017) e la normativa in materia di compatibilità della NASpI. Trattandosi di *fiction iuris*, la valutazione della capacità reddituale è prospettica, riguardando l'idoneità potenziale del rapporto di lavoro instaurato a produrre nell'anno un reddito superiore alle soglie di legge (euro 8.145 annui per il lavoro dipendente ed euro 4.800 annui per quello autonomo), rinviandosi alla circolare citata per ulteriori dettagli. Sulla valenza generale dell'art. 4, co. 15-*quater*, d.l. n. 4/2019, v. CINELLI M., NICOLINI C.A., *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. *La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, cit., p. 112.

<sup>(238)</sup> Sul punto v. circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, nonché msg INPS 8 novembre 2019, n. 4099, per ulteriori istruzioni di operative e contabili, ivi precisandosi che i datori di lavoro, compresi quelli agricoli, che intendano fruire dell'incentivo, dovranno rivolgersi alla struttura territoriale dell'INPS di riferimento per il recupero dell'incentivo da aprile 2019 ad ottobre 2019, mentre a decorrere da novembre 2019 dovranno esporre il beneficio nelle relative denunce. Con riferimento ai datori di lavoro agricoli v. msg. INPS 20 dicembre 2019, n. 4791. Per un approfondimento v. Fondazione Consulenti del Lavoro, *Il bonus per l'assunzione di lavoratori percettori del reddito di cittadinanza*, del 25 novembre 2019.

<sup>(239)</sup> In tema, da ult. v. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, pp. 210 ss.

pari alla differenza tra 18 mensilità e quelle già godute dal beneficiario stesso e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a cinque mensilità, in favore del datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al Rdc nell'ambito del presso l'ANPAL le disponibilità dei posti vacanti, e che su tali posti assuma a tempo pieno e indeterminato, anche in apprendistato, soggetti beneficiari di Rdc, anche attraverso l'attività svolta da un soggetto accreditato *ex art.* 12, d.lgs. n. 150/2015,

Come si può notare, quindi, il modello di incentivo è sempre quello economico, con chiaro indirizzo verso forme di impiego a tempo indeterminato (anche in somministrazione), confermando quindi quell'orientamento politico-ideologico già emerso in occasione del decreto dignità e cioè della lotta al precariato, il cui modello elettivo è rappresentato dal contratto a termine <sup>(240)</sup>. In occasione della conversione in legge del d.l. n. 4/2019, l'impostazione di fondo del provvedimento è stata ulteriormente corroborata dall'aggiunta dell'apprendistato, quale contratto in grado di consentire al datore di lavoro di accedere all'apparato incentivante, ove dovesse assumere beneficiari di Rdc <sup>(241)</sup>, negandosi rilievo a numerose altre forme di impiego <sup>(242)</sup>.

L'apparato incentivante, quindi, sembra essere connotato da una certa rigidità, ignorando che un numero consistente di nuove assunzioni avvengono con contratto a termine, ovvero trattasi di lavori stagionali, rappresentando al contempo comunque occasioni di lavoro utili per l'attivazione di persone ai margini del mercato, condividendosi l'opinione di chi ha suggerito che sarebbe stato utile stabilire che l'accettazione di un lavoro con retribuzione netta inferiore al Rdc avrebbe dovuto comportare

---

<sup>(240)</sup> Per una critica al rigoroso ancoraggio dell'apparato incentivante ai contratti a tempo indeterminato, v. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, p. 6.

<sup>(241)</sup> Art. 8, comma 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>(242)</sup> Con riferimento alla mancata incentivazione del part – time, circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, suggerisce l'assunzione full - time con successiva trasformazione del rapporto di lavoro in part – time. Invero, la soluzione, per quanto possa consentire il superamento dell'ostacolo normativo, sembra paradigmatica della incapacità del legislatore di comprendere la condizione in cui versa il mercato del lavoro, bisognoso di incrementare anche questa fetta di occasioni di lavoro, in grado di conciliare tempi di vita e di lavoro. L'Istituto Previdenziale evidenzia, altresì, la non incentivabilità del contratto di lavoro intermittente a tempo pieno e indeterminato «la cui caratteristica principale è proprio quella di modulare la durata delle prestazioni lavorative alla variabilità delle esigenze aziendali e, in questa prospettiva, sicuramente non garantisce l'utilizzo del lavoratore sulla base del tempo di lavoro ordinario stabilito dai contratti collettivi di lavoro». Parimenti escluso dal novero dei rapporti incentivati è il rapporto di lavoro a tempo indeterminato di personale con qualifica dirigenziale, in ragione della possibilità di recesso *ad nutum* riconosciuta al datore di lavoro e giustificata dal carattere prettamente fiduciario del rapporto. Ovviamente, escluse sono anche le prestazioni di lavoro occasionale, mentre per i lavoratori domestici lo sgravio non può trovare applicazione, poiché il relativo datore di lavoro non realizza la condizione di soggetto che esercita un'attività economica, *ex art.* 8, comma 6, d.l. n. 4/2019. Per converso, sono ritenuti incentivabili i rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato instaurati in attuazione del vincolo associativo stretto con una cooperativa di lavoro ai sensi della legge n. 142/2001, nonché le assunzioni a tempo indeterminato con il regime del tempo pieno a scopo di somministrazione, ancorché la somministrazione sia resa verso l'utilizzatore nella forma a tempo determinato (sempre a tempo pieno).

un'integrazione fino a un valore corrispondente, con il relativo contributo figurativo per la maturazione della pensione <sup>(243)</sup>.

L'incentivo ha una durata massima, pari a quella della percezione del RdC e due estremi quantitativi e cioè un periodo non inferiore a cinque mensilità e un importo non superiore a 780 euro mensili. A tal proposito si può ipotizzare che l'incentivo sia erogabile al datore di lavoro che assuma il beneficiario anche durante l'ultimo mese di fruizione del RdC, con l'effetto però di consentire al datore di massimizzare il beneficio, visto che l'importo dell'incentivo non può essere inferiore a cinque mensilità.

Come previsto in relazione a qualsiasi incentivo all'occupazione, l'importo massimo del beneficio mensile non può comunque eccedere l'ammontare totale dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore assunto per le mensilità incentivate, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail: in sostanza, l'incentivo non deve tradursi in occasione di arricchimento del datore di lavoro.

Al fine di rafforzare il legame contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore, si prevede che il licenziamento del beneficiario di Rdc <sup>(244)</sup>, temporalmente delimitato entro i 36 mesi successivi all'assunzione per evitare che penda sul capo del datore una sorta di spada di Damocle <sup>(245)</sup>, determini la restituzione dell'incentivo fruito, maggiorato delle sanzioni civili di cui all'art. 116, co. 8, lett. a, l. n. 388/2000, a meno che il licenziamento avvenga per giusta causa o per giustificato motivo (senza specificare se sia oggettivo o soggettivo). Tale precisazione sostanzialmente vede attratte alle ipotesi sanzionatorie a carico del datore di lavoro che licenzi i soli casi di licenziamento nullo o inefficace (si pensi al licenziamento per motivi discriminatori o al licenziamento orale...).

A tal proposito giova evidenziare che sul datore di lavoro pende sostanzialmente una sorta di scure a tempo indefinito, poiché l'art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019, non definisce il limite temporale entro cui opera la sanzione della restituzione del RdC. A ben guardare, considerando le ipotesi entro cui opera tale fattispecie, non si può escludere che

---

<sup>(243)</sup> Così Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, 6, secondo cui il differente approccio suggerito avrebbe «disincentivato il rifiuto di lavori “poveri” (*low paid*) senza tirare in ballo avvertimenti tanto minacciosi quanto difficilmente praticabili. Con questo approccio invece, persino per gli 1,3 mln di occupati con rapporti part time o a termine (stimati nella platea dei possibili beneficiari), nel caso di cessazione di un lavoro temporaneo, non sarà conveniente ricercare attivamente una nuova occupazione, provocando di fatto una caduta dei livelli di occupazione già in corso. E questo potrebbe avvenire anche per tutti coloro che perdendo il lavoro rientrano potenzialmente nei requisiti ISEE per accedere al RdC. Con un risultato finale che potrebbe comportare addirittura una perdita di posti di lavoro». Analogamente, G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., p. 24.

<sup>(244)</sup> Con riferimento al recesso dal contratto di apprendistato di cui all'art. 2118 c.c., circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, lo assimila a licenziamento, prevedendo così la restituzione dell'incentivo. Si può ritenere che la ratio di questa interpretazione restrittiva sia riconducibile alla volontà di evitare un uso strumentale e non funzionale del contratto a finalità formative, inducendo i datori di lavoro al consolidamento del rapporto di lavoro. Per contro, si precisa che nel contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, costituisce giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi, come attestato dall'istituzione formativa (art. 42, comma 3, d.lgs. n. 81/2015), per cui, in questa specifica fattispecie, non ricorrono le condizioni per la restituzione dell'incentivo fruito.

<sup>(245)</sup> Art. 8, comma 1, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione in legge.

tale effetto sia voluto dal legislatore, aggravando il tipo di sanzioni che colpiscono un datore di lavoro il cui licenziamento sia appunto nullo o inefficace.

Inoltre, ai sensi dell'art. 8, commi 1 e 2, d.l. n. 4/2019, l'Inps ha attratto all'orbita della restituzione dell'incentivo anche l'interruzione del rapporto di lavoro per recesso del datore di lavoro durante il periodo di prova (*ex art. 2096 c.c.*), mentre essa non opera, invece, se il datore di lavoro decida di risolvere il rapporto di lavoro, in applicazione di clausola contrattuale prevista dal contratto collettivo di automatica risoluzione del rapporto lavorativo, al raggiungimento dell'età pensionabile del dipendente, in quanto tale fattispecie non integra un'ipotesi di licenziamento, ma esprime solo la volontà datoriale di avvalersi di un meccanismo risolutivo previsto in sede di autonomia negoziale. L'incentivo fruito deve essere altresì restituito nel caso di dimissioni per giusta causa, in quanto l'interruzione del rapporto di lavoro non è riconducibile alla volontà del lavoratore, ma a comportamenti altrui che non consentono la prosecuzione, neanche temporanea, del rapporto di lavoro <sup>(246)</sup>.

Ulteriore "gravame" imposto al datore di lavoro che assuma il beneficiario del RdC è una sorta di pseudo-obbligo di formazione, previsto dall'ultimo periodo del co. 1 dell'art. 8, d.l. n. 4/2019, ivi prevedendosi che il datore di lavoro, contestualmente all'assunzione del beneficiario di Rdc, stipuli, presso il centro per l'impiego, «ove necessario», un patto di formazione, con il quale garantisce al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale.

La formulazione della disposizione lascia interdetti, nella misura in cui la locuzione «ove necessario» non chiarisce chi debba valutare la necessità della stipula del patto di formazione. La circostanza della contestualità della stipula del patto e dell'assunzione, localizzando il tutto (presumibilmente) presso il CpI lascia presumere che la valutazione in ordine alla necessità del patto medesimo sia rimessa al CpI, per cui il patto di formazione assume le fattezze di un negozio giuridico bilaterale, condizionato alla espressione di volontà (*recte* alla valutazione) di un terzo esterno all'accordo (il CpI). Peraltro, il riferimento esclusivo al CpI sembra mettere apparentemente fuori gioco i soggetti accreditati parificati a livello regionale ai CpI (si pensi a quanto avviene in Lombardia), dovendosi ritenere che il mancato riferimento espresso sia colmabile per via interpretativa.

Quanto ai soggetti che devono erogare la formazione riconducibile al patto tra datore e beneficiario del RdC, in teoria non è escluso che essa possa avvenire sotto forma di percorso endo-aziendale (come si evince peraltro dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1148 S, di conversione del d.l. n. 4/2019), ancor meglio se il datore di lavoro assume con contratto di apprendistato, assolvendo in tal modo sia all'onere di assumere con contratto a tempo pieno e indeterminato, sia all'eventuale obbligo formativo.

Ovviamente, il patto formativo datore-beneficiario RdC può vedere coinvolti gli enti di formazione accreditati, quali soggetti istituzionalmente preposti all'erogazione della formazione.

Da non confonde con il patto formativo "accessorio" al contratto di lavoro di cui innanzi, è quello che può vedere coinvolti sempre gli enti di formazione accreditati, ai quali è concessa la possibilità di stipula presso i CpI e presso i soggetti accreditati, ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015, laddove ciò sia previsto da provvedimenti regionali (con

---

<sup>(246)</sup> Circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, § 5.

un ampliamento del novero di provvedimenti, delimitati alla legge regionale prima della conversione del provvedimento e non comprensivi ad esempio delle DGR)<sup>(247)</sup>, garantendo al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale, anche mediante il coinvolgimento di Università ed enti pubblici di ricerca, secondo i più alti standard di qualità della formazione e sulla base di indirizzi definiti con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, utilizzando a tal fine, le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019, tra i soggetti abilitati a siglare il Patto di formazione sono stati aggiunti anche i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, attraverso specifici avvisi pubblici previa intesa in sede di Conferenza unificata<sup>(248)</sup>. Il coinvolgimento dei Fondi, disciplinati dall'art. 118, l. n. 388/2000, va letto in funzione implementativa delle misure di politica attiva alla base del Rdc, come si evince dalle modifiche apportate alla disposizione da parte dell'art. 11-*bis*, d.l. n. 4/2019. Infatti, si prevede che i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua finanzino, in tutto o in parte, piani di formazione o di riqualificazione professionale previsti dal Patto di formazione di cui all'art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019, includendosi tra le finalità istituzionali perseguite dai Fondi anche la formazione e la riqualificazione professionale di disoccupati e inoccupati, andando oltre la formazione continua. Di conseguenza, i Fondi possono finanziare in tutto o in parte: 1) piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali; 2) eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti; 3) piani di formazione o di riqualificazione professionale previsti dal Patto di formazione sub art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019.

La differenza tra i due patti formativi è enorme, poichè quello accessorio al contratto di lavoro di cui all'art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019, è un negozio giuridico bilaterale che viaggia parallelamente al contratto e che da quest'ultimo non può prescindere.

Diversamente, il patto formativo di cui al co. 2 dell'art. 8, è una vera e propria misura di politica attiva, come si evince dalla formulazione della disposizione, che prevede comunque un significativo incentivo all'occupazione nell'ipotesi in cui dal patto derivi un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

Quest'ultimo incentivo, pari alla metà di quello previsto in caso di assunzione standard *ex art. 8, co. 1*, non è erogato *sic et simpliciter* in ragione dell'assunzione, ma il percorso formativo del beneficiario di Rdc che ottiene un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato deve essere coerente con il profilo formativo di riferimento e solo in tale evenienza al datore di lavoro che assume, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni previdenziali, è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail<sup>(249)</sup>.

---

<sup>(247)</sup> Art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione in legge.

<sup>(248)</sup> Art. 8, 2, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione in legge.

<sup>(249)</sup> Invero, non sono solo i premi INAIL ad essere esclusi, ma numerosi altri contributi, individuati da circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104.

La quantificazione dimezzata dell'incentivo riguarda anche l'importo che non può essere superiore a 390 euro mensili e per un periodo non inferiore a sei mensilità, destinando l'altra metà dell'incentivo all'ente di formazione (*infra*).

In caso di rinnovo del RdC, *ex art.* 3, co. 6, l'esonero è concesso nella misura fissa di sei mensilità per metà dell'importo del Rdc e comunque l'importo massimo del beneficio mensile non può eccedere l'ammontare totale dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore assunto per le mensilità incentivate, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail.

Al fine di incentivare gli enti di formazione ad attivare percorsi formativi in favore dei beneficiari del RdC, la restante metà dell'importo mensile del Rdc percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione, per un massimo di 390 euro mensili e non inferiore a sei mensilità per metà dell'importo del Rdc, è riconosciuta all'ente di formazione accreditato che ha garantito al lavoratore assunto il predetto percorso formativo o di riqualificazione professionale, sotto forma di sgravio contributivo applicato ai contributi previdenziali e assistenziali dovuti per i propri dipendenti sulla base delle stesse regole valide per il datore di lavoro che assume il beneficiario del Rdc.

La medesima sanzione della restituzione del RdC sotto forma di incentivo all'occupazione, applicata al datore di lavoro che assuma il beneficiario della misura, si applica anche al datore di lavoro che assuma grazie al "supporto formativo preventivo" dell'ente di formazione.

Ulteriore condizione valida in generale per l'erogazione degli incentivi previsti in favore dei datori di lavoro che assumano direttamente o indirettamente beneficiari del RdC è quella della realizzazione di un incremento occupazionale netto del numero di dipendenti (c.d. effetto incrementale) nel rispetto dei criteri fissati dall'art. 31, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 150/2015, riferiti esclusivamente ai lavoratori a tempo indeterminato (stranamente, però, senza alcun riferimento al tempo pieno) <sup>(250)</sup>. Inoltre, il diritto alle agevolazioni è subordinato al rispetto degli ulteriori principi generali di cui al citato art. 31, condizione questa il cui richiamo può essere ritenuta ridondante, trattandosi di regola generale in materia di incentivi all'occupazione, al pari del rispetto delle condizioni di cui all'art. 1, co. 1175, l. n. 296/2006 (possessione del DURC) <sup>(251)</sup>. Appare ovvio, poi, che debbano essere rispettate ulteriori condizioni, quali ad esempio l'erogazione di trattamenti economici e normativi previsti dal CCNL di settore sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e, se esistenti, a livello territoriale ed aziendale; ovvero, la mancata violazione dei diritti di precedenza stabiliti dalla legge <sup>(252)</sup> o dai contratti collettivi; oppure che l'assunzione non avvenga in unità produttiva ove siano in corso riduzioni o sospensioni di orario di lavoro con interventi di sostegno del reddito, se si tratta di un lavoratore con la medesima qualifica dei lavoratori in integrazione salariale; o ancora che l'assunzione non riguardi un lavoratore che, nei sei mesi antecedenti, sia stato licenziato dalla stessa impresa o da altre aziende in situazione di collegamento o di controllo anche per interposta persona. In sede di conversione, infine, viene previsto dal co. 5 che le agevolazioni di cui all'art. 8, d.l. n. 4/2019,

---

<sup>(250)</sup> Su cui circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, § 5.

<sup>(251)</sup> Art. 8, commi 3 e 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(252)</sup> Cfr. quelli sub artt. 24, d.lgs. n. 81/2015; 15, comma 6, l. n. 264/1949; 47, l. n. 428/1990; 8, comma 3, d.lgs. n. 81/2015.

non spettino ai datori non in regola con gli obblighi di assunzione in materia di collocamento mirato, fatta salva l'ipotesi di assunzione di beneficiario di Reddito di cittadinanza iscritto alle liste di cui alla medesima legge.

L'Inps ha chiarito anche una ulteriore questione e cioè quella relativa alla trasferibilità del diritto alla fruizione dell'incentivo *a latere datoris*, problema che si pone (anche per gli incentivi previsti dalla disciplina dell'AdI e del SuFoL) soprattutto nel caso di cessione del contratto, riconoscendolo nell'ipotesi di cui all'art. 1406 c.c. con passaggio del dipendente al cessionario e trasferimento al subentrante per il periodo residuo non goduto, in quanto in tal caso si verifica la sola modificazione soggettiva del rapporto già in atto, che prosegue con il datore di lavoro cessionario. In senso analogo, la fruizione dell'esonero si può trasferire al cessionario per il periodo residuo non goduto dal cedente *ex* art. 2112 c.c., che prevede espressamente la prosecuzione del rapporto di lavoro con il cessionario. Per converso, il datore di lavoro subentrante nella fornitura di servizi in appalto e che assume, in attuazione di un obbligo preesistente stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, un lavoratore per il quale il datore di lavoro cessante stava fruendo dell'incentivo per l'assunzione di un beneficiario del Rdc non preserva il diritto alla fruizione dell'incentivo, dal momento che in tali fattispecie si verifica la cessazione del rapporto di lavoro agevolato e l'attivazione di un nuovo rapporto di lavoro, ancorché caratterizzato da elementi che sul piano sostanziale prefigurano soluzioni di continuità con il previgente rapporto <sup>(253)</sup>.

Quanto agli incentivi erogabili direttamente ai beneficiari del Rdc, ovviamente essi sono previsti nel caso di avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del Rdc, riconoscendosi in un'unica soluzione (alla stregua del modello già previsto dall'art. 7, l. n. 223/1991) un beneficio addizionale pari a sei mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili, rinviando ad un emanando decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico le modalità di richiesta e di erogazione del beneficio addizionale, senza prevedere un termine entro cui emanare il citato provvedimento <sup>(254)</sup>.

Appare evidente che i vantaggi derivanti dall'opzione per l'incentivo all'autoimprenditorialità decrescano man mano che il beneficiario fruisce del Rdc, essendo decisamente vantaggioso l'esercizio dell'opzione nella prima fase di fruizione del beneficio. Tutte le agevolazioni testé descritte ricadono nel regime *de minimis* <sup>(255)</sup>. Di siffatta previsione va correttamente intesa la finalità, in quanto potrebbe apparire contraddittorio richiamare il regime *de minimis* e al contempo porre una serie di condizioni ai fini della fruizione dei benefici previsti dal d.l. n. 4/2019. Invero, la contraddizione è solo

---

<sup>(253)</sup> Circ. INPS 19 luglio 2019, n. 104, § 7.

<sup>(254)</sup> Art. 8, comma 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(255)</sup> L'art. 8, comma 6, d.l. n. 4/2019, più precisamente prevede che le agevolazioni disciplinate dal medesimo articolo sono concesse ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», del regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo e del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore della pesca e dell'acquacoltura.



apparente, in quanto il richiamo del regime *de minimis*, che dovrebbe escludere l'applicazione di condizioni non essendo considerato a livello comunitario quale incentivo alle imprese, è finalizzato nel caso di specie a porre un tetto all'ammontare del beneficio fruibile (in concorso con altri, massimo euro 200.000 nel triennio) <sup>(256)</sup>. Per altro verso, il regime *de minimis* opera a livello di normativa europea, non soggiacendo in quanto tale alle condizioni poste da queste ultime per gli incentivi alle imprese, in quanto si tratta di incentivi di entità tale da non essere in grado di falsare la libera concorrenza. Ma la non operatività dei vincoli comunitari non preclude allo Stato membro di assoggettare gli incentivi adottati a regole di fruibilità, come accaduto nel caso che ci occupa.

Gli incentivi per l'assunzione dei percettori di RdC sono compatibili e aggiuntivi rispetto a quelli previsti da altre disposizioni: ad es. quello *ex art.* 1, co. 247, l. n. 145/2018 che accorda un nuovo beneficio per l'assunzione dei giovani. Per quanto qui rileva, l'aspetto significativo concerne il fatto che nelle leggi di bilancio ma anche per effetto degli sviluppi successivi alla crisi pandemica, nuovi incentivi alle assunzioni sono stati introdotti. Questi entro i limiti stabiliti dalla legge sono cumulabili con quelli specificamente previsti per le assunzioni di soggetti beneficiari del RdC. E, come si vedrà, un'impostazione analoga è stata seguita dal d.l. n. 48/2023 in merito ai benefici riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di beneficiari dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la Formazione e il Lavoro.

L'entità degli incentivi, sommati tra loro, può determinare però l'esaurimento degli esoneri contributivi fruibili dal datore di lavoro, ragion per cui molto opportunamente l'art. 8, co. 7, d.l. n. 4/2019 ha disposto la commutazione degli sgravi contributivi in credito di imposta per il datore di lavoro, rimettendo all'ennesimo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 4/2019 (quindi entro il 30 marzo 2019) la determinazione delle modalità di accesso al credito citato.

Infine, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, può stipulare convenzioni con la Guardia di finanza per le attività di controllo nei confronti dei beneficiari del RdC e per il monitoraggio delle attività degli enti di formazione di cui al presente co..

Ulteriore forma di incentivo, erogato materialmente ai c.d. soggetti erogatori del servizio di assistenza intensiva, ma di cui indirettamente si giova il beneficiario del RdC, tenuto alla stipula del Patto per il lavoro con il CpI, è rappresentato dalla fruizione dell'assegno di ricollocazione in fase di prima applicazione del d.l. n. 4/2019, il cui limite temporale era stato fissato al 31 dicembre 2021, peraltro con sospensione fino a tale data, del beneficio in favore dall'originaria platea di destinatari individuati nei percettori di NASpI. Queste previsioni sono ormai superate dall'attuazione del programma GOL, nel cui ambito (e sulle cui risorse) è stato collocato l'AdR. di cui

---

<sup>(256)</sup> Più nello specifico, l'art. 3, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1407/2013 stabilisce che l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari. Per il settore del trasporto su strada l'importo *de minimis* non deve superare i 100.000 euro, sempre nell'arco di tre esercizi finanziari. Nell'ambito del settore della produzione dei prodotti agricoli (Reg. (UE) n. 1408/2013, come modificato dal Reg. (UE) n. 2019/316) l'importo concedibile di aiuti *de minimis* è pari a 20.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari. Infine, nell'ambito del settore della pesca e dell'acquacoltura (Reg. (UE) n. 717/2014) l'importo concedibile di aiuti *de minimis* è pari a 30.000 euro sempre nell'arco di tre esercizi finanziari.

possono essere destinatari anche lavoratori in costanza di rapporto (come nel caso dell'accordo di ricollocazione con intervento della CIGS ovvero degli accordi di transizione occupazionale <sup>(257)</sup>) per effetto dell'ultima revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali *ex d.lgs. n. 148/2015* ad opera della legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021).

## 7. L'infrastruttura informatica

Perno del sistema per la buona riuscita del progetto del RdC sono le piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti, collocate rispettivamente presso il SIU-POL (quella relativa al Patto per il lavoro) ed il SIUSS (quella relativa al Patto per l'inclusione sociale).

La funzione strategica delle piattaforme digitali nella gestione di enormi quantità di informazioni è oramai un dato consolidato e acquisito nella comunità scientifica.

Nel caso del RdC il legislatore ha fatto tesoro di questo dato e per consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del RdC, ha istituito ben due apposite piattaforme digitali dedicate alla misura <sup>(258)</sup>, confermandone la natura sostanzialmente binaria, che in un caso ha come *target* soggetti con problematiche prevalentemente legate al (mercato del) lavoro, nel secondo caso, invece, i beneficiari hanno difficoltà più complesse e non solo lavorative, richiedendosi la valutazione multidimensionale.

In sede di conversione in legge del decreto, il legislatore è intervenuto sul sistema delle piattaforme, istituendo l'ennesimo Sistema Informativo, che si aggiunge al SIUPoL e al SIUSS e cioè il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza (SIRC), nel cui ambito operano le due piattaforme dedicate al RdC <sup>(259)</sup>.

La prima piattaforma digitale, le cui attività di sviluppo sono state tempestivamente avviate a valere su fondi PON e FSE, è funzionale alla gestione del primo tipo di beneficiari ed è collocata presso l'ANPAL nell'ambito del SIUPL, per il coordinamento dei centri per l'impiego. La *Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il Patto per il lavoro* (questa è la denominazione integrale e corretta della prima piattaforma), implementata attraverso il sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro <sup>(260)</sup>, costituisce così uno degli elementi del SIUPL, unitamente al sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali <sup>(261)</sup>, all'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie <sup>(262)</sup>, ai dati relativi alla gestione dei servizi

---

<sup>(257)</sup> Sulle modifiche alla disciplina delle integrazioni salariali operate dalla l. n. 234/2021, C. CARCHIO, *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in *RDS*, 2022, pp. 51 ss., spec. pp. 57 ss., nonché di poco precedente la riforma ma in un'ampia riflessione sul tema delle tutele dei disoccupati anche in costanza di rapporto, S. RENGÀ, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022, *passim*.

<sup>(258)</sup> Su cui v. l'art. 2, co. 2, lett. *a* e *b*, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(259)</sup> V. l'art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione.

<sup>(260)</sup> Art. 13, co. 2, lett. *d-bis*, d.lgs. n. 150/2015, introdotto dall'art. 6, co. 2, d.l. n. 4/2019.

<sup>(261)</sup> Art. 4, co. 35, l. n. 92/2012.

<sup>(262)</sup> Art. 6, d.lgs. n. 297/2002.

per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi incluse la scheda anagrafica e professionale, al sistema informativo della formazione professionale, *sub* art. 15, d.lgs. n. 150/2015.

La piattaforma digitale del RdC per il Patto per il lavoro, *ex* artt. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019 e 4, d.m. 2 settembre 2019, è composta da tutti gli strumenti necessari per l'attivazione e la gestione del patto per il lavoro a favore dei CPI, avvalendosi del sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro per lo scambio delle informazioni <sup>(263)</sup>, ai sensi dell'art. 13, d.lgs. n. 150/2015, e si compone di due sezioni, e cioè il Sistema per la gestione degli adempimenti amministrativi e della condizionabilità e il Sistema per la gestione della fruizione continua dei servizi per l'accompagnamento, con esclusivo riferimento ai beneficiari che devono essere convocati dai Servizi per il lavoro competenti per la sottoscrizione del Patto per il lavoro. Al fine di dare attuazione alla Piattaforma digitale del RdC per il Patto per il lavoro è approvato il "Piano tecnico di attivazione della piattaforma digitale dedicata al Rdc per il patto per il lavoro", allegato sub 4), quale parte integrante del d.m. 2 settembre 2019. Le modalità attuative del sistema per la fruizione continua dei servizi di accompagnamento sono integrate successivamente nel Piano e approvate con la modifica del citato d.m.

La seconda piattaforma (denominata *Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il Patto di inclusione sociale*) sostituisce la Banca dati del ReI<sup>264</sup> ed insiste direttamente presso il Ministero del lavoro nell'ambito del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (c.d. SIUSS)<sup>265</sup>, previsto dall'art. 24, d.lgs. n. 147/2017, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata<sup>266</sup>.

La piattaforma del Rdc per il Patto per l'inclusione sociale, *ex* art. 5, d.m. 2 settembre 2019, si compone di tre sezioni.

La prima è quella relativa al Sistema gestionale dei Patti per l'inclusione sociale, in cui sono messe a disposizione dei Comuni, che si coordinano a livello di Ambito territoriale, i dati per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale, con esclusivo riferimento ai nuclei familiari che devono essere convocati dai servizi dei Comuni competenti per il contrasto della povertà <sup>(267)</sup>, per una serie importante di funzioni <sup>(268)</sup>, con

---

<sup>(263)</sup> L'art. 4, co. 1, d.m. 2 settembre 2019, prevede che oltre al sistema di cooperazione applicativa, le Regioni e le Province autonome possono utilizzare nel rispetto delle disposizioni del Regolamento UE 2016 n. 679, funzionalità applicative sussidiarie messe a disposizione da ANPAL per le quali, nell'ambito del trattamento dei dati, rimangono titolari autonomi ai sensi dell'art. 2, co. 8, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(264)</sup> In tal senso e condivisibilmente v. la relazione tecnica al d.d.l. n. 1148-S, p. 7.

<sup>(265)</sup> Sul rilascio della nuova funzionalità del sistema SIUSS (Casellario dell'assistenza), v. msg. INPS 17 gennaio 2020, n. 160.

<sup>(266)</sup> La previsione della possibilità di associare queste funzioni, non nuova nel panorama normativo, consente ai comuni di beneficiare di vantaggiose economie di scala.

<sup>(267)</sup> Si tratta dei dati che INPS e ANPAL mettono a disposizione del SIRC, *ex* art. 3, co. 2, lett. *a* e *c*, d.m. 2 settembre 2019, individuati puntualmente nell'allegato 2 del provvedimento.

<sup>(268)</sup> Ai sensi dell'art. 5 co. 2, d.m. 2 settembre 2019, trattasi delle funzioni relative alla assegnazione dei nuclei beneficiari agli operatori con funzione di figura di riferimento ai sensi dell'art. 6, co. 9, d.lgs. n. 147/2017 ("*case manager*"); alla convocazione dei beneficiari; alla analisi preliminare; alla definizione del quadro di analisi approfondito; al patto di inclusione sociale; al monitoraggio del patto. Per effetto del successivo co. 10 e per la gestione di queste funzioni, il Ministero mette a disposizione dei Comuni la Piattaforma del RdC per il patto di inclusione, dei cui dati sono Titolari autonomi, sulla base di una

riferimento alle quali i Comuni, raccolgono le informazioni derivanti dall'utilizzo degli strumenti per la valutazione e la progettazione dei Patti per l'inclusione sociale, approvati con d.m. 23 luglio 2019 e dettagliate nell'allegato *sub 3*), del d.m. 2 settembre 2019 e con riferimento a tale trattamento i Comuni operano, per lo svolgimento delle funzioni di competenza, in qualità di autonomi titolari. I Comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, alimentano la sezione della Piattaforma relativa al Sistema gestionale dei Patti per l'inclusione sociale, in conformità con quanto previsto nell'allegato 3 del d.m. 2 settembre 2019, con numerose informazioni utili ai vari *stakeholders* <sup>(269)</sup>.

La seconda piattaforma è quella relativa ai controlli anagrafici ove sono messe a disposizione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e, nelle more del suo completamento, dei Comuni, che si coordinano a livello di Ambito territoriale, le informazioni per la verifica dei requisiti di residenza e soggiorno, i dati anagrafici e codici fiscali relativamente ai soli componenti richiedenti la prestazione con riferimento a tutti i nuclei beneficiari per la verifica dei requisiti di residenza e soggiorno. Ai fini della verifica del requisito di residenza in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, ove necessario, le informazioni sono messe a disposizione dei diversi Comuni in cui risulta aver risieduto il singolo dichiarante. Gli esiti della verifica sono messi a disposizione dell'Inps per il tramite della Piattaforma, nelle modalità definite nell'allegato *sub 3*) del d.m. 2 settembre 2019.

Nella terza ed ultima sezione, e cioè quella relativa ai PUC, sono contenute le informazioni sui progetti attivati dai Comuni nelle forme e con le caratteristiche definite dal d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

---

convenzione, per la quale opera in qualità di responsabile del trattamento dei dati, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento UE 2016/679. Gli Ambiti territoriali che dispongono di un proprio sistema informativo per lo svolgimento delle attività di gestione dei Patti per l'inclusione sociale, accessibile dai servizi delle politiche sociali ed eventualmente da altri servizi, ovvero appartenenti alle Regioni dotate di tale sistema, possono colloquiare con la piattaforma e trasmettere le informazioni di cui al presente articolo, per il tramite del proprio Sistema, a condizione che sia garantita la trasmissione e il recepimento di tutte le informazioni richieste dalla Piattaforma e l'interoperabilità dei sistemi secondo le modalità indicate nel Piano tecnico di attivazione della piattaforma digitale dedicata al RdC per il patto per l'inclusione sociale. Deve in ogni caso essere garantito il rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali, adottando le misure tecniche e organizzative adeguate a garantire la sicurezza del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento (UE), 2016/679.

<sup>(269)</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 4, d.m. 2 settembre 2019, si fa riferimento alle disponibilità degli uffici per la creazione di una agenda degli appuntamenti in sede di riconoscimento del beneficio; all'avvenuta o mancata sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale, entro cinque giorni dalla medesima; alle informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di cui all'art. 7, d.l. n. 4/2019, entro dieci giorni lavorativi dall'accertamento dell'evento da sanzionare; alle informazioni necessarie a monitorare da parte dei Comuni stessi l'attuazione dei Patti per l'inclusione sociale, incluse le informazioni rilevanti riferite ai componenti il nucleo beneficiario in esito alla valutazione multidimensionale di cui all'art. 4, co. 11, d.l. n. 4/2019, n. 4. Per completezza giova evidenziare che le informazioni relative all'avvenuta o mancata sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale, entro cinque giorni dalla medesima, ovvero ai fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di cui all'art. 7, d.l. n. 4/2019, sono trasmesse all'INPS per il tramite della piattaforma ai fini della applicazione di sanzioni o provvedimenti di sospensione, revoca o decadenza, con riferimento a singoli individui o nuclei familiari, nelle modalità definite nell'allegato *sub 3*) del d.m. 2 settembre 2019.

Quanto al trattamento dei dati personali, esso è effettuato mediante la Piattaforma ed è articolato a livello di Ambito territoriale. L'accreditamento degli operatori dei servizi competenti comunali abilitati ad operare sulla piattaforma avviene per il tramite di uno o più operatori, comunque identificati a livello di Ambito territoriale, per svolgere il ruolo di Amministratore dell'Ambito di appartenenza, per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il ruolo di Amministratore non prevede l'accesso ai dati personali dei beneficiari del Rdc. L'accesso alle informazioni da parte degli utenti abilitati dall'Amministratore avviene selettivamente con riferimento alle finalità perseguite e ai compiti assegnati secondo le modalità indicate nel Piano tecnico di attivazione della piattaforma digitale dedicata al Rdc per il patto per l'inclusione sociale, di cui all'allegato 3 al d.m. 2 settembre 2019 <sup>(270)</sup>.

Esigenze di coordinamento informativo hanno indotto il legislatore, in occasione della conversione del d.l. n. 4/2019, ad inserire un co. 2-*bis* nell'art. 6, prevedendo che le Regioni dotate di un proprio sistema informativo, accessibile in forma integrata dai servizi delle politiche del lavoro e delle politiche sociali ed eventualmente da altri servizi, concordino, con le piattaforme, le modalità di colloquio e di trasmissione delle informazioni in modo da garantire l'interoperabilità dei sistemi, anche attraverso la cooperazione applicativa.

Le piattaforme rappresentano strumenti (non più) di condivisione (ma di messa a disposizione) <sup>(271)</sup> delle informazioni in favore delle amministrazioni centrali e dei servizi territoriali coinvolti, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali<sup>272</sup>. In sede di conversione è stata meglio specificata la qualificazione giuridica del provvedimento contenente il piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme, che assume la forma di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti l'ANPAL e il Garante per la protezione dei dati personali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 4/2019 (termine il cui rispetto si manifestava *ab imis* praticamente impossibile)<sup>273</sup>, individuando con esso misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati, nonché modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie per il perseguimento delle specifiche finalità e adeguati tempi di conservazione dei dati <sup>(274)</sup>.

---

<sup>(270)</sup> Art. 5, co. 8 e 9, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(271)</sup> Il passaggio dalla condivisione alla messa a disposizione è collegato alle modalità di gestione da parte delle piattaforme, evidenziandosi la differenza tecnica tra la condivisione dei dati e la semplice disponibilità dello stesso per la funzionalità di un servizio.

<sup>(272)</sup> Sul punto giova richiamare l'art. 2, co. 9, d.m. 2 settembre 2019, secondo cui «Il trattamento dei dati avviene nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali, secondo modalità e termini stabiliti nei relativi Piani Tecnici, allegati al presente decreto, nei quali è riportato il tracciato dei dati e sono individuate le tipologie di dati e le operazioni eseguibili, anche con riferimento a categorie particolari di dati personali o dati relativi a condanne penali o reati, di cui agli articoli 9 e 10 del Regolamento (UE) 2016/679, le misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati nel trattamento e nella trasmissione dei dati, nonché le modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie al perseguimento delle specifiche finalità».

<sup>(273)</sup> Il termine in questione era assente nella formulazione originaria del d.l. n. 4/2019, che faceva riferimento ad un anonimo provvedimento. Com'è noto, solo con d.m. 2 settembre 2019, il Ministero del lavoro ha adempiuto a quanto previsto sub art. 6, co. 1 d.l. n. 4/2019.

<sup>(274)</sup> Art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019, come modificato in sede di conversione, ma soprattutto l'art. 6, d.m. 2 settembre 2019, che disciplina le modalità di dialogo e del vicendevole scambio dei dati delle

L'alimentazione delle Piattaforme <sup>(275)</sup> e la condivisione delle informazioni, alla base dei meccanismi di gestione dei *big data*, è stata formalizzata dall'art. 6, co. 3, d.l. n. 4/2019, ed ulteriormente specificata dal d.m. 2 settembre 2019, prevedendosi che Inps e ANPAL mettano a disposizione del sistema informativo una serie significativa di informazioni <sup>(276)</sup>.

---

piattaforme per RdC per lo svolgimento delle seguenti funzioni secondo le modalità individuate nel Piano Tecnico di interoperabilità. In particolare, si fa riferimento alla comunicazione da parte dei servizi competenti dei Comuni, in forma singola o associata, ai CPI, in esito alla valutazione preliminare, dei beneficiari per i quali i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano risultati prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, al fine di consentire nei termini previsti dall'art. 4, co. 12, d.l. n. 4/2019, la sottoscrizione dei Patti per il lavoro. I dati oggetto di comunicazione da parte dei Comuni sono i codici fiscali dei beneficiari in relazione ai quali il Sistema informativo mette a disposizione i dati di cui all'art. 3, co. 5, d.m. 2 settembre 2019. Ulteriore funzione è quella relativa alla comunicazione da parte dei centri per l'impiego ai servizi competenti dei Comuni, in forma singola o associata, dei beneficiari per i quali siano ravvisate particolari criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento lavorativo, ex art. 4, co. 5-*quater*, d.l. n. 4/2019. I dati oggetto di comunicazione da parte dei CPI sono le motivazioni dell'invio ai servizi sociali e i codici fiscali dei beneficiari in relazione ai quali il Sistema informativo mette a disposizione i dati di cui all'articolo 3, co. 4, lettera a), d.m. 2 settembre 2019. Ancora, si segnala il coordinamento del lavoro tra gli operatori dei CPI, i servizi sociali e gli altri servizi territoriali, con riferimento ai beneficiari per i quali il bisogno sia complesso e multidimensionale, al fine di consentire la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale, nelle modalità previste dall'art. 4, co. 12, d.l. n. 4/2019 (i dati oggetto di comunicazione sono descritti nella tabella 2 dell'allegato sub 4 al citato decreto). Il dialogo tra Piattaforme è funzionale altresì alla messa a disposizione, rispettivamente, delle informazioni sui Patti già sottoscritti, ove risulti necessario nel corso della fruizione del beneficio integrare o modificare i sostegni e gli impegni in relazione ad attività di competenza del CPI, ovvero del servizio sociale originariamente non incluso nei Patti medesimi (i dati oggetto di comunicazione sono descritti nella tabella 3 dell'allegato sub 4) d.m. 2 settembre 2019), nonché delle informazioni sulle dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro sottoscritte dai beneficiari del RdC convocati dai servizi competenti per il contrasto della povertà dei Comuni descritti nella Tabella 5 dell'allegato sub 4) del d.m. 2 settembre 2019. Al fine di consentire il dialogo tra le Piattaforme per il RdC, per lo svolgimento delle funzioni innanzi indicate, nonché per la messa a disposizione dell'INPS delle informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni previste dall'art. 7, d.l. n. 4/2019, e di quelle sulle verifiche dei requisiti di residenza e soggiorno ai sensi del precedente art. 5, co. 4, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali, è approvato il "Piano tecnico di interoperabilità delle Piattaforme del RdC", i cui testo è costituito dall'allegato sub 5), del d.m. 2 settembre 2019.

<sup>275</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 3, d.m. 2 settembre 2019, ai fini della alimentazione delle piattaforme che compongono il SIRC, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali identifica i componenti del nucleo familiare che devono essere convocati dai Servizi per il lavoro ovvero dai Servizi competenti dei Comuni, ex art. 4, commi 5 e 11, d.l. n. 4/2019, sulla base dei criteri di cui all'allegato sub 1), che costituisce parte integrante del d.m. 2 settembre 2019. In esito a tale identificazione è costituito l'elenco dei beneficiari, comunicati alle relative piattaforme secondo i criteri definiti nel Piano di cui all'art. 3, d.m. 2 settembre 2019, allegato sub 2.

<sup>(276)</sup> Premessa la analitica e dettagliata elencazione dei dati da trasmettere, contenuta nell'allegato 2 al d.m. 2 settembre 2019, con riferimento ai beneficiari, l'INPS trasmette rispettivamente: 1) dati anagrafici e codici fiscali dei singoli componenti i nuclei familiari; 2) informazioni sulla condizione economica e patrimoniale, come risultanti dalla DSU in corso di validità, aggiornate ai sensi dell'art. 3, commi da 8 a 11, d.l. n. 4/2019; 3) informazioni sull'ammontare del beneficio economico riconosciuto; 4) informazioni presenti nel SIUSS sulle altre prestazioni sociali erogate ai componenti il nucleo familiare dall'INPS ovvero da altri enti erogatori; 5) caratteristiche necessarie a identificare eventuali componenti, appartenenti a nuclei familiari beneficiari, non considerati nel calcolo della scala di equivalenza e pertanto non beneficiari della misura ai sensi degli artt. 2, co. 3 e 3, co. 13; 6) caratteristiche necessarie ad identificare i componenti tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del RdC, ai

A loro volta, mediante le due piattaforme funzionali al RdC, sono rese disponibili, rispettivamente, ai centri per l'impiego e ai comuni (anche coordinati a livello territoriale), le informazioni di cui innanzi relativamente ai beneficiari del Rdc residenti nei territori di competenza e costituiscono il portale delle comunicazioni tra CPI, soggetti accreditati *ex art* 12, d.lgs. n. 150/2015, e comuni (anche coordinati), ANPAL e Ministero del lavoro e Inps, sempre con termini e modalità affidati al d.m. 2 settembre 2019 <sup>(277)</sup>.

In particolare, sono comunicati dai servizi competenti mediante le piattaforme del Rdc:

- a. le disponibilità degli uffici per la creazione di una agenda degli appuntamenti in sede di riconoscimento del beneficio, compatibile con i termini di trenta giorni dal riconoscimento del beneficio per la convocazione del beneficiario presso il CPI (Patto per il lavoro), ovvero presso i servizi competenti (Patto per l'inclusione sociale) *ex art.* 4, commi 5 e 11.
- b. l'avvenuta o la mancata sottoscrizione del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale, entro cinque giorni dalla medesima;
- c. le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni previste dall'art. 7, entro (non più cinque giorni dal momento in cui si verificano, ma), dieci giorni lavorativi dall'accertamento dell'evento da sanzionare, per essere messe a disposizione dell'Inps, non più per la loro diretta irrogazione, ma ai fini della loro irrogazione<sup>278</sup>;
- d. l'esito delle verifiche da parte dei comuni sui requisiti di residenza e di soggiorno, per essere messe a disposizione dell'Inps ai fini della verifica dell'eleggibilità;
- e. l'attivazione dei progetti per la collettività da parte dei comuni;
- f. ogni altra informazione utile, sempre individuata dal "decreto già scaduto", a monitorare l'attuazione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, incluse le informazioni rilevanti riferite ai componenti il nucleo beneficiario in esito alla VM, anche ai fini di verifica e controllo del rispetto dei LEP di cui all'articolo 4, co. 14.

---

sensi dell'art. 4, co. 2, d.l. n. 4/2019, anche avvalendosi di informazioni acquisite a fini ISEE presso gli archivi dell'Agenzia delle entrate, ovvero acquisite presso gli archivi del Ministero dell'Università e della ricerca; 7) caratteristiche necessarie ad identificare i componenti che devono essere convocati dai Centri per l'impiego, ovvero dai Servizi competenti dei Comuni ai sensi dell'art. 4, commi 5 e 11, d.l. n. 4/2019, nonché recapiti dei relativi richiedenti; 8) caratteristiche individuali e familiari identificate nell'ambito degli Strumenti per la valutazione e la progettazione dei Patti per l'inclusione sociale necessarie ai fini della valutazione multidimensionale; 9) in riferimento alle domande accolte, informazioni sugli esiti dei successivi controlli, sullo stato della erogazione del beneficio e sui provvedimenti di decadenza o revoca dello stesso. Sempre l'INPS, ma con riferimento ai beneficiari della PdC trasmette al Sistema i codici fiscali ed il Comune di residenza dei soli richiedenti. Quanto all'ANPAL, con riferimento ai beneficiari del RdC, sono inviati al Sistema: 1) caratteristiche necessarie ad identificare i componenti tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del RdC, *ex art.* 4, co. 2, d.l. n. 4/2019; 2) caratteristiche individuali e familiari identificate nell'ambito degli Strumenti per la valutazione e la progettazione dei Patti per l'inclusione sociale necessarie ai fini della valutazione multidimensionale.

<sup>(277)</sup> Art. 2, co. 4, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(278)</sup> La modifica del termine sub art. 6, co. 3, lett. c, d.l. n. 4/2019, si è resa necessaria per evidenti motivi di certezza del diritto, atteso che il dies a quo della verifica dei fatti sanzionabili è ben diverso da quello in cui essi vengono accertati.

Le piattaforme rappresentano anche uno strumento utile al coordinamento dei servizi a livello territoriale, secondo termini e modalit  definiti con il d.m. 2 settembre 2019 <sup>(279)</sup>.

In particolare, le piattaforme dialogano (c.d. interoperabilit ) tra di loro al fine di svolgere le funzioni di presso indicate:

- a. comunicazione da parte dei servizi competenti dei comuni ai CPI, in esito alla valutazione preliminare, dei beneficiari per i quali i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano risultati prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, al fine di consentire nei termini la sottoscrizione dei Patti per il lavoro;
- b. comunicazione da parte dei comuni ai CPI delle informazioni sui progetti per la collettivit , nonch  di quelle sui beneficiari del Rdc coinvolti;
- c. coordinamento del lavoro tra gli operatori di CPI, servizi sociali e altri servizi territoriali, con riferimento ai beneficiari per i quali il bisogno sia complesso e multidimensionale, al fine di consentire la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale;
- d. messa a disposizione delle informazioni sui Patti gi  sottoscritti, ove risulti necessario nel corso della fruizione del beneficio integrare o modificare i sostegni e gli impegni in relazione ad attivit  di competenza del centro per l'impiego ovvero del servizio sociale originariamente non incluso nei Patti medesimi.

Le modalit  di svolgimento dei controlli sui percettori di RdC avevano suscitato numerose critiche all'indomani dell'emanazione del d.l. n. 4/2019. Infatti, prima che l'intero sistema dei controlli fosse cambiato in occasione della conversione del d.l. n. 4/2019 (*infra*), quest'ultimo affidava a CPI e comuni il compito di segnalare alle piattaforme dedicate l'elenco dei beneficiari con anomalie nei consumi e nei comportamenti, dai quali dedurre una eventuale non veridicit  dei requisiti economici, reddituali e patrimoniali dichiarati e la non eleggibilit  al beneficio.

La norma di riferimento "chiedeva troppo" <sup>(280)</sup>, nel senso che presupponeva la capacit  operativa del CPI e dei servizi di poter "fare le pulci" alla lista della spesa, cos  come risultante dall'estratto conto della Carta RdC, nella speranza di poter comprendere presso quali esercizi commerciali fosse stato speso il RdC, ma anche come fosse stato speso, dando per scontato di non poter controllare il tipo di impiego che il beneficiario potesse effettuare del contante, salvo a non "sguinzagliare" gli operatori della GdF (che avrebbero ben altre attivit  da svolgere, come reprimere maxi evasioni fiscali)<sup>281</sup> in attivit  di osservazione, controllo e pedinamento per "stanare" il beneficiario di turno che impiegasse i 100 euro in contanti per acquistare un gratta e vinci o per dare qualche colpo di slot machine...

L'attivit  di monitoraggio centralizzato e sistematico degli acquisti effettuati tramite la carta, come evidenziato dall'Autorit  Garante per la protezione dei dati personali comporta l'acquisizione anche di dati particolarmente sensibili, che unitamente alla mappatura puntuale delle scelte di consumo individuali corre il rischio di una

---

<sup>(279)</sup> Art. 2, co. 5, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(280)</sup> In tal senso v F. LANDOLFI, *Reddito di cittadinanza, regioni in ordine sparso sulle procedure per i centri per l'impiego*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 febbraio 2019.

<sup>(281)</sup> In tal senso cfr. G. GUZZI G., *Lettera di un giovane economista ai critici del reddito di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 febbraio 2019; *adde*, Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza, Itinerari previdenziali*, p. 7.



sovraesposizione dei dati circolanti, in assenza di procedure ben definite e di criteri normativamente individuati <sup>(282)</sup>.

La “lista della spesa” (il c.d. elenco) si prevedeva fosse comunicata dall’amministrazione responsabile della piattaforma cui è pervenuta la comunicazione all’Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza per tenerne conto nella programmazione ordinaria dell’attività di controllo, confluendo quindi in un alveo di attività decisamente inflazionato.

Per le suddette finalità ispettive, l’Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza avrebbero avuto accesso, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al SIUSS, così da incastrare i dati a disposizioni con quelli emergenti da quest’ultima banca dati. Si trattava di attività di controllo destinate a non avere grande futuro, se si considera che Inps, Ministero del lavoro, ANPAL, centri per l’impiego, comuni e altre amministrazioni interessate le avrebbero dovuto realizzare nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L’unica nota economica “positiva” è data dal fatto che le attività dei comuni, strumentali al soddisfacimento dei LEP e gli eventuali oneri sono posti a carico valere del Fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, precisandosi che attività dei comuni, strumentali al soddisfacimento dei LEP, si provvede nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, tranne che per la quota del medesimo Fondo destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali.

A seguito delle osservazioni formulate dal Garante per la protezione dei dati personali, l’art. 6, co. 2, d.l. n. 4/2019, è stato radicalmente modificato, prevedendo che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, stipuli apposite convenzioni con la Guardia di finanza per le attività di controllo nei confronti dei beneficiari del Rdc, nonché per il monitoraggio delle attività degli enti di formazione di cui all’art. 8, co. 2, da svolgere nell’ambito delle ordinarie funzioni di polizia economico-finanziaria, ai sensi del d.lgs. n. 68/2001 e per le suddette finalità ispettive, la Guardia di finanza accede, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al SIUSS.

In sostanza, il legislatore sottrae ai CPI e ai Comuni la funzione di controllo e di segnalazione a carico dei beneficiari del RdC, elevando a regola la “esternalizzazione” in convenzione alla Guardia di Finanza già prevista dall’art. 8, co. 2, ultimo periodo, d.l. n. 4/2019, prima della conversione in legge del provvedimento. Resta inalterato l’affidamento alla Guardia di Finanza dell’attività di monitoraggio delle attività degli enti di formazione, coinvolti nella sottoscrizione dei patti di formazione di cui all’art. 8, d.l. n. 4/2019 <sup>(283)</sup>.

---

<sup>(282)</sup> Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell’ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (AS 1018) *Commissione permanente XI (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica*. Sul punto v. anche Marchetti L., Il reddito di cittadinanza e il diritto alla protezione dei dati personali, in *Boll. Adapt*, 28 gennaio 2019, n. 4, secondo la quale «La disposizione appare in contrasto con i principi di libertà costituzionalmente previsti e necessita di un intervento – anche demandato a fonte subordinata – per ricondurre la misura entro i principi costituzionali».

<sup>(283)</sup> Sul punto v. anche l’art. 2, co. 7, d.m. 2 settembre 2019, che consente alla Guardia di Finanza l’accesso al SIRC per le attività di controllo nei confronti dei beneficiari del RdC, nonché per il

Il coinvolgimento della Guardia di Finanza non poteva trascinarsi una integrazione della dotazione organica del Corpo, prevista e disciplinata dai commi da 6-*bis* a 6-*quinqies*, in occasione della convezione in legge del d.l. n. 4/2019. L'incremento   pari a 100 unit  e concerne il ruolo degli ispettori, autorizzandosi la relativa assunzione di personale a potenziamento delle attivit  di controllo e monitoraggio per il RdC. L'assunzione   autorizzata con decorrenza non anteriore al 1  ottobre 2019, il che vuol dire che a partire da quella data potr  essere bandito un concorso per 100 unit  del ruolo ispettori, espletato il quale i vincitori saranno chiamati a frequentare il corso biennale propedeutico all'immissione in ruolo (sei mesi per l'aliquota interna): ben che vada i primi ispettori in questione potranno operare non prima del 2022!

Comprendendo le difficolt  che si verificheranno in fase di attuazione del Rdc, il legislatore, anche attraverso appropriati strumenti e piattaforme informatiche che aumentino l'efficienza del programma e l'allocazione del lavoro, attesa la situazione di necessit  ed urgenza e per il solo triennio 2019-2021, prevede che l'ANPAL, previa concessione approvata dal Ministero del lavoro, possa avvalersi di societ  *in house* al medesimo Ministero gi  esistenti, che possono utilizzare gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A. <sup>(284)</sup>

Come evidenziato in premessa, ogni discorso sulla attivazione di banche dati non pu  prescindere dall'interfaccia con l'Autorit  Garante per la protezione dei dati personali che puntualmente ha fatto conoscere la propria opinione in materia, evidenziando che «in assenza di un'adeguata cornice di riferimento che individui pertinenti regole di accesso selettivo alle banche dati, introduca accorgimenti idonei a garantire la qualit  e l'esattezza dei dati, nonch  misure tecniche e organizzative volte a scongiurare i rischi di accessi indebiti, utilizzi fraudolenti dei dati o di violazione dei sistemi informativi, oltre a procedure idonee a garantire agli interessati l'agevole esercizio dei loro diritti» <sup>(285)</sup>. L'effetto dell'intervento del Garante sulla predisposizione del d.m. 2 settembre 2019   stato significativo, se si considerano i molteplici profili del provvedimento ove   palese la mediazione tra le funzioni delle Piattaforme e le esigenze di tutela dei dati personali che vi confluiscono <sup>(286)</sup>.

---

monitoraggio delle attivit  degli Enti di formazione di cui all'art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019, nei limiti e secondo modalit  e termini di cui all'art. 7, d.m. 2 settembre 2019.

<sup>(284)</sup> Art. 6, co. 8, d.l. n. 4/2019, come modificato dall'art. 39, co. 1, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. con modif. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58.

<sup>(285)</sup> Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (AS 1018) *Commissione permanente XI (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica*

<sup>(286)</sup> In tal senso v. l'art. 2, co. 8, d.m. 2 settembre 2019, che con riferimento alle attivit  di trattamento dei dati personali dei beneficiari del RdC riconosce la qualit  di Titolari autonomi del trattamento nell'ambito delle rispettive competenze al Ministero del lavoro, all'ANPAL, all'INPS, ai Comuni, in forma singola o associata, ed alla Guardia di Finanza. Inoltre, nel rispetto delle competenze stabilite dalle leggi nazionali e regionali le Regioni e le Province autonome ovvero Agenzie regionali o altri Enti regionali sono titolari dei trattamenti operati dai servizi per il lavoro secondo quanto stabilito dalle relative leggi regionali. Le Agenzie per il lavoro, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attivit  di intermediazione e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro i trattamenti di dati personali di propria competenza in qualit  di titolari autonomi del trattamento.

La misura del RdC porterà significativi benefici al sistema privato di assistenza fiscale rappresentato dai CAF convenzionati con l'Inps<sup>287</sup>, cui sono destinati 20 milioni di euro per consentire ai beneficiari di presentare domanda di Rdc e di pensione di cittadinanza, nonché per le attività legate all'assistenza nella presentazione della DSU a fini ISEE affidate sempre ai CAF, a vantaggio dei quali sono stanziati 20 milioni di euro per l'anno 2019 (288).

Il coinvolgimento dei CAF ha indotto il legislatore in sede di conversione in legge del d.l. n. 4/2019 a rivedere la disciplina dei requisiti di autorizzazione all'esercizio di assistenza fiscale, sopprimendo il requisito del numero minimo di dichiarazioni validamente trasmesse da ciascun CAF (289), previsto dall'articolo 7, co. 2-ter, d.m. fin. 31 maggio 1999, n. 164, con l'effetto di consentire ad un numero potenzialmente più elevato di CAF l'esercizio dell'attività di assistenza.

A ben guardare, l'eliminazione del requisito in questione potrebbe essere giustificato anche dalla volontà del legislatore di sterilizzare gli effetti che il coinvolgimento dei CAF nella gestione delle pratiche di RDC avrebbe potuto produrre in loro danno, visto che il requisito del superamento di un numero di dichiarazioni almeno pari all'uno per cento della media delle dichiarazioni complessivamente trasmesse dai soggetti che svolgono attività di assistenza fiscale nel medesimo triennio, sarebbe diventato difficilmente raggiungibile da parte di molti CAF.

## 8. Coordinamento, monitoraggio e valutazione del RdC

Una importante attività funzionale al controllo dell'andamento della misura del RdC è il monitoraggio della sua attuazione, la cui responsabilità, *ex art.* 10, d.l. n. 4/2019, è posta in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che predispone, sulla base delle informazioni rilevate sulle piattaforme SIUPOL e SIUSS (290), di quelle fornite dall'Inps e dall'ANPAL, nonché delle altre informazioni disponibili in materia, il Rapporto annuale sull'attuazione del Rdc, reperibile sul sito istituzionale del Ministero medesimo.

È opportuno sin d'ora porre l'accento sulla rilevanza della funzione qui considerata (sebbene di essa si tornerà a parlare in chiusura): il monitoraggio e il controllo (diversi da quelli meramente finanziari) sono ormai onnipresenti nei testi di legge, specie quelli che introducono misure che impattano su fenomeni di particolare rilevanza. Ciò nondimeno – e per il momento ci si limita ai presenti rilievi – le amministrazioni che vi sono preposte (come pure quelle destinatarie di tale attività, ma nel caso di specie si tratta prevalentemente degli organi di indirizzo politico) non sembrano preoccuparsene molto come dimostrano i sistematici ritardi con i quali vengono predisposti

---

(287) Sul punto v. msg. INPS 18 ottobre 2019, n. 3785.

(288) Art. 12, co. 5, d.l. n. 4/2019.

(289) Art. 6, commi 8-bis e 8-ter, d.l. n. 4/2019, disposizioni che secondo L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 201, sopprimendo il requisito riguardante il numero minimo di dichiarazioni validamente trasmesse da ciascun CAF ai fini del rilascio dell'autorizzazione a operare da parte dell'Agenzia delle entrate, consentirebbero ai CAF di trasmettere anche dichiarazioni mendaci o fasulle all'INPS che dovrà sobbarcarsi il compito di effettuare le verifiche sulla genuinità delle richieste pervenute, senza per questo perdere l'autorizzazione.

(290) Per la strumentalità delle piattaforme all'attività di monitoraggio v. l'art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019.

organismi e strumenti da utilizzare per attuarle, come pure l'esiguit  dei dati forniti, quando raccolti.

Tornando all'esame della disciplina, questa ulteriore attivit    svolta dal Ministero del lavoro "a costo zero", cio  nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali gi  previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'attivit  di monitoraggio svolta dal Ministero del lavoro non   solo quella innanzi descritta, ma nella prima formulazione dell'art. 3, co. 15, d.l. n. 4/2019, avrebbe dovuto riguardare anche le spese effettuate dai beneficiari del RdC, che affidava ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento (quindi 29 aprile 2019), la determinazione delle modalit  con cui, mediante il monitoraggio delle spese effettuate sulla Carta Rdc, si verifica la fruizione del beneficio secondo quanto previsto al presente co., le possibili eccezioni, nonch  le altre modalit  attuative. A seguito della conversione in legge, invece, per ovvie ragioni di tutela dei dati personali, il legislatore ha limitato il monitoraggio ai soli importi complessivamente spesi e prelevati dal beneficiario.

Una funzione di monitoraggio a s  stante   affidata all'Inps che monitora le erogazioni del beneficio economico del Rdc, della Pensione di cittadinanza e degli incentivi sub art. 8, inviando entro il 10 di ciascun mese la rendicontazione con riferimento alla mensilit  precedente delle domande accolte, dei relativi oneri, nonch  delle risorse accantonate, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le indicazioni fornite dai medesimi Ministeri <sup>(291)</sup>.

L'Inps comunica tempestivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, il raggiungimento, da parte dell'ammontare di accantonamenti disposti ai sensi dell'art. 12, co. 9, del novanta per cento delle risorse disponibili.

In deroga all'art, 1, co. 357, terzo e quarto periodo, l. n. 145/2018, qualora nell'ambito del monitoraggio in questione siano accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali minori oneri, aventi anche carattere pluriennale, le correlate risorse confluiscono nel fondo per il RdC, per essere destinate anche ai CpI al fine del loro potenziamento, con conseguente rideterminazione dei limiti di spesa.

Della funzione di monitoraggio (ma anche di quelle di analisi e valutazione, nonch  per la verifica e controllo del rispetto dei LEP) si occupa il d.m. 2 settembre 2019, il cui art. 7, prevede che tutti i dati descritti nelle tabelle degli allegati piani tecnici siano, comunque, elaborati per essere utilizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in forma individuale anonimizzata, privi di ogni riferimento che ne permetta il collegamento con gli interessati e comunque secondo modalit  che rendono questi ultimi non identificabili, ovvero in forma aggregata, come definite nell'allegato 5 del citato d.m. 2 settembre 2019. Nelle more della piena attuazione del SIUSS, per le finalit  di cui all'art. 24, co. 11, d.lgs. n. 147/2017, i predetti dati, elaborati sempre in forma individuale anonimizzata, sono messi a disposizione dal Ministero del lavoro alle Regioni e alle Province autonome con riferimento ai residenti nei territori di competenza.

---

<sup>(291)</sup> Per l'aggiornamento dei dati relativi all'erogazione del RdC e della PdC si rinvia al sito relativo all'Osservatorio Reddito di Cittadinanza dell'INPS (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53414>), ove sono reperibili tutti gli indicatori statistici delle due prestazioni.

Per le attività di controllo nei confronti dei beneficiari, nonché per le attività di monitoraggio degli Enti di formazione, da svolgere nell'ambito delle ordinarie funzioni di Polizia economico-finanziarie, la Guardia di finanza, sulla base di apposite convenzioni <sup>(292)</sup> stipulate con il Ministero del lavoro di concerto con il MEF, *ex art.* 6, co. 6, d.l. n. 4/2019, nonché dell'art. 47, d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, accede, attraverso il Sistema informativo del Rdc, esclusivamente ad una serie limitata di dati.

Trattasi dei dati personali di cui all'art. 3, co. 1, lettera a), numeri 1), 2), 3), 4), 6) e 9) e lettera b), d.m. 2 settembre 2019; delle COT; dei dati, eventualmente presenti relativi alle imprese, ai beneficiari del Rdc e agli enti, anche di formazione, destinatari degli incentivi; dei dati sui soggetti erogatori di servizi di assistenza intensiva cui sono corrisposti gli assegni di ricollocazione, ai sensi rispettivamente degli articoli 8 e 9 del medesimo decreto, presumendosi che per "medesimo decreto" si faccia riferimento al d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51, di attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio <sup>(293)</sup>.

Al compito originario di monitoraggio del Rdc, previsto dall'art. 10, d.l. n. 4/2019, in sede di conversione ne sono stati aggiunti altri due e cioè, il coordinamento e la valutazione del Rdc.

La responsabilità di quest'ultimo viene affidata dal co. 1-bis dell'art. 10 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e si fonda su metodologie progettuali. Infatti, la valutazione è operata secondo un progetto di ricerca dettagliatamente disciplinato<sup>294</sup>. La valutazione della misura è affidata a metodologia controfattuale, conferendo quindi ad essa una certa dignità scientifica, visto che si prevede la possibilità di individuare un campione rappresentativo di beneficiari, corrispondente a non più del 5 per cento

---

<sup>(292)</sup> *Ex art.* 7, co. 4, d.m. 2 settembre 2019, in queste convenzioni sono individuate misure atte ad assicurare che l'accesso ai dati personali trattati nell'ambito del Sistema Informativo del RdC da parte della Guardia di finanza, avvenga con misure tecniche e organizzative adeguate ai rischi presentati dal trattamento, idonee a garantire la sicurezza dei collegamenti e l'accesso selettivo alle informazioni necessarie alle specifiche finalità in concreto perseguite.

<sup>(293)</sup> Questa interpretazione sembra corroborata dall'art. 7, co. 5, d.m. 2 settembre 2019, secondo cui con riferimento alle categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9, del Regolamento UE 2016/679 presenti tra le informazioni di cui al co. 3, l'accesso è limitato ai dati relativi alla salute dei beneficiari del RdC ricavabili dalle prestazioni sociali erogate o contenuti nelle dichiarazioni presentate a fini Isee ovvero nelle comunicazioni obbligatorie del datore di lavoro riguardo ai casi di collocamento mirato.

<sup>(294)</sup> Il progetto va redatto in conformità all'art. 3 delle regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica di cui alla delibera del Garante per la protezione dei dati personali n. 515/2018 del 19 dicembre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 11 del 14 gennaio 2019, approvato nell'ambito di un Comitato scientifico, appositamente istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, presieduto dal medesimo Ministro o da un suo rappresentante e composto, oltre che da un rappresentante dell'ANPAL e da un rappresentante dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), da esperti indipendenti, il cui incarico è assolutamente gratuito, non essendo previsto alcun compenso, indennità o rimborso spese. Il decreto di istituzione del Comitato Scientifico definisce altresì il contenuto dei questionari valutativi somministrati al campione oggetto di valutazione.

dei nuclei beneficiari, all'interno del quale possono essere selezionati gruppi di controllo tramite procedura di selezione casuale <sup>(295)</sup>, per i quali prevedere deroghe agli obblighi previsti dall'art. 4, d.l. n. 4/2019, per tutta la durata della valutazione, fatti salvi gli obblighi relativi alla DID e di accettazione di un'offerta di lavoro congrua: ci  lascia presupporre che l'individuazione del campione sia preventiva rispetto al concreto funzionamento della misura.

Al campione di beneficiari identificati ai fini della valutazione del Rdc possono essere somministrati questionari di valutazione i cui dati sono utilizzati al solo fine di elaborazione statistica per lo svolgimento delle attivit  di valutazione previste da parte del Ministero del lavoro, che beneficia per finalit  valutative anche di informazioni provenienti da Inps, ANPAL e MIUR, relative alla condizione economica e sociale, alle esperienze educative, formative e lavorative, nonch  alle prestazioni economiche e sociali, definite sempre dal decreto istitutivo del comitato scientifico di cui al co. 1-*bis*. Ovviamente, questo imponente meccanismo di valutazione   sempre condotto a risorse invariate.

All'esito dell'entrata a pieno regime della misura del Rdc, i dati individuali resi anonimi e privi di ogni riferimento che ne permetta il collegamento con gli interessati e comunque secondo modalit  che rendono questi ultimi non identificabili, saranno raccolti ai fini della valutazione e potranno essere altres  messi a disposizione di universit  ed enti di ricerca, ai soli scopi di ricerca e di valutazione, previa presentazione di un documentato progetto di ricerca autorizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Alla valutazione e al monitoraggio fa eco anche il coordinamento per l'attuazione del RdC, affidato sempre al Ministero del lavoro, creandosi nell'ambito della direzione generale competente un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico, che espleta una serie rilevante di funzioni e ci :

- a)   responsabile, sentita l'ANPAL, del monitoraggio e della predisposizione del Rapporto annuale sull'attuazione del RdC, nonch  della valutazione della misura;
- b) favorisce la diffusione delle conoscenze e promuove la qualit  degli interventi, anche mediante atti di coordinamento operativo, ferme restando le competenze dell'ANPAL in materia di coordinamento dei centri per l'impiego;
- c) predisporre protocolli formativi e operativi;
- d) identifica gli ambiti territoriali lavorativi e sociali che presentano particolari criticit  nell'attuazione del Rdc, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio e di analisi dei dati, segnala i medesimi alle regioni interessate e, su richiesta dell'ambito territoriale e d'intesa con la regione, sostiene interventi di tutoraggio.

Ovviamente, l'imponente meccanismo di coordinamento, valutazione e monitoraggio   sempre condotto a risorse invariate, dubitandosi quindi non tanto della bont  dei meccanismi innanzi descritti, quanto della capacit  Ministero del lavoro e degli altri enti coinvolti (ivi compreso da ultimo l'INAPP) di assolvere in modo corretto ai complessi compiti in questione.

---

<sup>(295)</sup> L'individuazione (o meglio la definizione dei criteri per la stessa)   affidata ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

## 9. L'apparato sanzionatorio

L'apparato sanzionatorio «per chi bara»<sup>(296)</sup> è decisamente articolato ed è caratterizzato da una interessante progressività (ma anche da un «cattivismo populista»)<sup>(297)</sup>, comparendo in apertura nuove e specifiche ipotesi di reato (art. 7, commi 1, 2 - quindi più gravi in assoluto), seguite da quelle amministrative della revoca (retroattiva), della decadenza (non retroattiva) e della decurtazione (con o senza decadenza). In caso di decadenza, ovviamente, è prevista la disattivazione della Carta.

In sede di conversione del d.l. n. 4/2019, poi, sono state aggiunte ulteriori ipotesi sanzionatorie in materia di infedele asseverazione o visto di conformità<sup>(298)</sup>, rivolte ai CAF; la sospensione del beneficio in caso di condanna o applicazione di misura cautelare personale<sup>(299)</sup>, sanzione che va a colmare una vistosa lacuna nel pur ricco apparato sanzionatorio; l'estensione ai beneficiari di RdC, illecitamente impiegati, della maxisanzione aggravata prevista nel caso di impiego di minori o extracomunitari irregolari<sup>(300)</sup>.

Il legislatore ha introdotto al co. 1 il nuovo delitto di «falso inteso all'ottenimento del RdC»<sup>(301)</sup>, ferma restando la clausola di riserva («Salvo che il fatto costituisca più grave reato»), con l'effetto di prevedere l'assorbimento dei fatti penalmente rilevanti nel caso in cui il disvalore della condotta sia riconducibile a ipotesi di reato penalmente più importanti.

Si tratta di un reato comune («chiunque») a dolo specifico («al fine di ottenere indebitamente il beneficio» del RdC)<sup>(302)</sup>, la cui condotta, realizzata in fase di presentazione della domanda di fruizione del RdC<sup>(303)</sup>, si sostanzia nel rilascio o utilizzazione di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero nell'omissione di informazioni dovute. Il legislatore, in definitiva, ha ripreso la formulazione dell'art.

---

<sup>(296)</sup> L. VALENTE L., *I diritti dei disoccupati*, cit., pp. 242 ss.

<sup>(297)</sup> Così R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, cit., 6 giugno 2019, § 7; parimenti critica sulla severità dell'apparato sanzionatorio è E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, cit., pp. 617 ss.. Perplexità sulla gravosità delle previsioni punitive di matrice penale introdotte dal d.l. n. 4/2019 sono espresse da S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 20, nonché da A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, cit. pp. 483 – 484. In tema anche G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, cit., pp. 98 ss.

<sup>(298)</sup> Art. 7-bis, d.l. n. 4/2019.

<sup>(299)</sup> Art. 7-ter, d.l. n. 4/2019.

<sup>(300)</sup> Art. 7, co. 15-bis, d.l. n. 4/2019, su cui v. V. LIPPOLIS, *Reddito di cittadinanza e impiego irregolare dei percettori*, in *DPL*, 2019, pp. 2335 ss. e, di recente, M. MISCIONE, *Il Reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in *LG*, 2023, pp. 337 ss.

<sup>(301)</sup> Questa è la definizione data da R. RIVERSO, *op. ult. cit.*, § 1.1, secondo il quale la fattispecie è amplissima e «sembra comprendere ogni sorta di falsità e di omissione relativa ai requisiti per l'accesso al RdC, e che dovrà essere riportata dentro limiti di concreta offensività recuperando la giurisprudenza in materia di falsità innocua e grossolana». Perplexità sulla gravosità delle previsioni punitive di matrice penale introdotte dal d.l. n. 4/2019 sono espressa da S. GIUBBONI *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., 20. Si tratta di una opzione pressoché unanime in dottrina

<sup>(302)</sup> Così ancora R. RIVERSO, *op. ult. cit.*, § 1.1.

<sup>(303)</sup> Così circ. INL 25 luglio 2019, n. 8.

316-ter c.p. <sup>(304)</sup>, specificandone, tuttavia, la finalizzazione all'ottenimento del RdC. Per quanto concerne la condotta di utilizzazione delle dichiarazioni del beneficiario del RdC sembrerebbe escludersi l'applicazione del reato al datore di lavoro che usufruisce dell'esonero contributivo previsto dall'art. 8, poiché il co. 1, pur essendo un reato comune, prevede la specifica finalizzazione dell'indebito ottenimento del beneficio di cui all'art. 3. La sanzione prevista è quella della reclusione ed i limiti edittali previsti sono importanti (reclusione da due a sei anni), anche se l'eventuale intervento di circostanze attenuanti, ivi comprese le generiche, e l'accesso a riti alternativi (patteggiamento o abbreviato) può determinare ulteriori abbattimenti ed evitare qualsiasi ipotesi di ingresso negli istituti penali, potendo accedere a percorsi di esecuzione penale esterna (affidamento in prova ai servizi sociali con pena non superiore ai tre anni ex art. 47 l. n. 354/1975).

Ulteriore ipotesi di reato, quello di “falso per il mantenimento del RdC” <sup>(305)</sup>, è rappresentata dall'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari <sup>(306)</sup>, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11, che prevede la reclusione da uno a tre anni. Valgono anche per questa fattispecie le riflessioni svolte in relazione al più grave reato previsto dall'art. 7, co. 1.

Uno degli effetti della condanna definitiva per i predetti specifici reati, e comunque anche nel caso di intercorsa sentenza di patteggiamento (recte applicazione della pena su richiesta delle parti, è quello dell'immediata revoca di diritto del beneficio con efficacia retroattiva e con obbligo per il beneficiario di restituzione di quanto indebitamente percepito.

A ben guardare, però, oltre alle fattispecie di cui ai commi 1 e 2 la revoca interviene anche in caso di condanna ad un cospicuo elenco di reati, arricchito in sede di conversione, visto che prima di essa l'unico reato annoverato era quello (più grave) della truffa ai danni dello stato ex art. 640 bis c.p., cui si aggiungono ora ulteriori delitti considerati dall'art. 7, co. 3, e cioè:

- l'associazione con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p.);
- l'attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p.);

---

<sup>(304)</sup> A tal proposito G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi*, cit., spec. 15, evidenzia la ridondanza normativa realizzata dal d.l. n. 4/2019, che avrebbe potuto avvalersi di fattispecie penali già esistenti (ad esempio l'art. 640-bis c.p.), senza introdurne altre.

<sup>(305)</sup> Ancora R. RIVERSO, *op. ult. cit.*, § 1.2, secondo il quale «La criminalizzazione dell'omessa comunicazione di un dato relativo ad una situazione di attività di lavoro regolare – che la P.A. già conosce – appare un unicum all'interno dell'ordinamento. Una gratuita superfetazione penalistica che va contro il carattere di residualità necessaria e di offensività della fattispecie; tanto che si potrebbe parlare in questo caso di una sanzione senza disvalore e senza illecito penale, rispetto ad una fattispecie per la quale sarebbe già consona la sanzione della decadenza dal beneficio o la riduzione del RdC oltre alla restituzione dell'indebito». Cfr. altresì, G. IMPELLIZZIERI, *op. ult. cit.*, p. 100, che parla di scelta radicale da parte del legislatore, con riferimento all'impianto sanzionatorio penale.

<sup>(306)</sup> Come evidenziato da circ. INL 25 luglio 2019, n. 8, la fattispecie si configura in un momento successivo alla concessione della misura, non rilevando lo svolgimento in sé di un'attività lavorativa che risulti compatibile, in termini generali, con la fruizione del RdC, quanto l'omessa comunicazione del reddito percepito, a prescindere dalla sua fonte, regolare o irregolare.



- il sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione (art. 289 *bis* c.p.);
- l'associazione di tipo mafioso (art. 416 *bis* c.p.);
- lo scambio elettorale politico mafioso (art. 416-*ter*);
- la strage (art. 422 c.p.);
- i delitti compiuti avvalendosi delle condizioni attinenti alle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni.

Si tratta di un catalogo di delitti che riproduce, ampliandolo, quelli che determinano, in caso di condanna definitiva, la sanzione accessoria della revoca degli eventuali ammortizzatori sociali a favore del condannato, *ex* art. 2, co. 58, l. n. 92/2012.

A loro volta, come si vedrà più innanzi, i reati che determinano la revoca del beneficio provocano la sospensione se invece della condanna definitiva si dovesse essere di fronte ad un provvedimento non ancora tale, come emerge dall'art. 7-*ter*, d.l. n. 4/2019 (*infra*).

La revoca è disposta dall'Inps ed il beneficio non può essere nuovamente richiesto prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna, non comprendendosi il termine decorra dalla condanna in via definitiva, oppure dal momento in cui la condanna emessa sia divenuta definitiva; tanto meno appare chiaro se il termine in questione riguardi tutti i componenti del nucleo familiare o meno.

Ovviamente, appare abbastanza discutibile l'idea che una persona che richieda il reddito di cittadinanza abbia poi le capacità economiche e patrimoniali di poter restituire retroattivamente quanto indebitamente percepito...

Inoltre, quando l'amministrazione erogante accerta la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza ovvero l'omessa successiva comunicazione di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare dell'istante, oltre alla responsabilità penale di cui al co. 2, la stessa amministrazione dispone l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva ed a seguito della revoca, il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito <sup>(307)</sup>.

Meno grave, non comportando la retroattività degli effetti, è la decadenza dal Rdc, prevista quando uno dei componenti il nucleo familiare:

- a. non effettua la DID, anche a seguito del primo incontro presso il centro per l'impiego ovvero presso i servizi competenti per il contrasto della povertà, ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero;
- b. non sottoscrive il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale, ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero;
- c. non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione prevista;
- d. non aderisce ai progetti di pubblica utilità, nel caso in cui il comune di residenza li abbia istituiti ed ove tale partecipazione non sia prevista come facoltativa;

---

<sup>(307)</sup> Si interroga sull'ampiezza della platea di soggetti tenuti alla restituzione, e cioè se limitata al soggetto autore del reato o l'intero nucleo familiare beneficiario del RdC, *Riverso R., Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Questione giustizia on line*, 6 giugno 2019, § 4, che opta per quest'ultima interpretazione.

- e. non accetta almeno una di tre offerte congrue, ovvero, in caso di rinnovo, non accetta la prima offerta congrua utile;
- f. non effettua le comunicazioni relative ad intervenute attivit  di lavoro dipendente o autonomo, ovvero effettua comunicazioni mendaci producendo un beneficio economico del Rdc maggiore;
- g. non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare (ovviamente, si presume che ci  avvenga in occasione di DSU peggiorativa per il beneficiario...);
- h. viene trovato, nel corso delle attivit  ispettive svolte dalle competenti autorit , intento a svolgere attivit  di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa <sup>(308)</sup> in assenza delle COT, ovvero altre attivit  di lavoro autonomo o di impresa, in assenza delle comunicazioni previste dal d.l. n. 4/2019. Tale ipotesi di decadenza non retroattiva del beneficio, tuttavia, potrebbe creare incertezze applicative, poich  lo svolgimento di un'attivit  lavorativa in assenza di una formale comunicazione di assunzione   indirettamente integrante i reati previsti dai commi 1 o 2. Difatti, l'omettere di denunciare un reddito al momento della presentazione della domanda o omettere di effettuare la comunicazione della variazione del reddito, proveniente da un'attivit  irregolare, determina, oltre l'applicazione della fattispecie di reato, anche la revoca del beneficio con efficacia retroattiva e con obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito.

La decadenza dal beneficio   inoltre disposta nel caso in cui il nucleo familiare abbia percepito il beneficio economico del RdC in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, per effetto di dichiarazione mendace in sede di DSU o di altra dichiarazione nell'ambito della procedura di richiesta del beneficio, ovvero per effetto dell'omessa presentazione delle prescritte comunicazioni, fermo restando il recupero di quanto versato in eccesso <sup>(309)</sup>.

Un'ulteriore ipotesi sanzionatoria   quella della decurtazione del RdC <sup>(310)</sup> che viene prevista in caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni presso il CPI o i servizi competenti, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, con l'applicazione delle seguenti sanzioni:

- a) la decurtazione di una mensilit  del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione;
- b) la decurtazione di due mensilit  alla seconda mancata presentazione;
- c) la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Si tratta di una ipotesi di responsabilit  per fatto altrui, visto che la condotta negativa di un solo componente ridonda in danno di tutto il nucleo, giungendo alla sanzione estrema della decadenza della prestazione.

Pi  pesante   l'apparato sanzionatorio nel caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento previste dall'art. 20, co. 3, lett. a), d.lgs. n. 150/2015, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare <sup>(311)</sup>, prevedendosi:

- a) la decurtazione di due mensilit , in caso di prima mancata presentazione;

<sup>(308)</sup> Art. 7, comma 5, lett. *b*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(309)</sup> Art. 7, co. 6, d.l. n. 4/2019.

<sup>(310)</sup> Art. 7, co. 7, d.l. n. 4/2019.

<sup>(311)</sup> Art. 7, co. 8, d.l. n. 4/2019.

b) la decadenza dalla prestazione in caso di ulteriore mancata presentazione. Quindi, si parte non da una mensilità, ma da due, e si concede una sola opportunità al beneficiario, poiché alla seconda si decade dal beneficio.

Quanto al mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni, ovvero impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari <sup>(312)</sup>, si applicano le seguenti sanzioni:

- a) la decurtazione di due mensilità dopo un primo richiamo formale al rispetto degli impegni;
- b) la decurtazione di tre mensilità al secondo richiamo formale;
- c) la decurtazione di sei mensilità al terzo richiamo formale;
- d) la decadenza dal beneficio in caso di ulteriore richiamo.

Come si può notare, la condotta dei soggetti minori, ovvero la rilevanza di impegni a tutela della salute ha indotto il legislatore ad un approccio meno rigido e più pragmatico, ma comunque fermo, visto che il primo richiamo in caso di mancato rispetto degli impegni scolastici costa “appena” due mesi di RdC!

L'irrogazione delle sanzioni diverse da quelle penali e il recupero dell'indebitato è compito dell'Inps <sup>(313)</sup> e quest'ultimo è riversato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al «Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza» <sup>(314)</sup>.

Se l'effetto della revoca di cui al co. 3 è anche quello di inibire la presentazione di una nuova domanda di RdC prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna, in tutti i casi di diversi da quelli di cui al co. 3, viene prevista una sospensione della legittimazione alla richiesta del Rdc da parte del richiedente ovvero di altro componente il nucleo familiare solo decorsi diciotto mesi dalla data del provvedimento di revoca o di decadenza, ovvero, nel caso facciano parte del nucleo familiare componenti minorenni o con disabilità, come definita a fini ISEE, decorsi sei mesi dalla medesima data. I centri per l'impiego e i comuni, nell'ambito dello svolgimento delle attività di loro competenza, comunicano alle piattaforme digitali di riferimento, al fine della messa a disposizione dell'Inps, le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni previste dall'art. 7, entro (non più cinque giorni dal momento in cui si verificano, ma) dieci giorni lavorativi dall'accertamento dell'evento da sanzionare. L'Inps, per il tramite delle piattaforme, mette a disposizione dei centri per l'impiego e dei comuni gli eventuali conseguenti provvedimenti di decadenza dal beneficio <sup>(315)</sup>.

La mancata comunicazione dell'accertamento dei fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del soggetto responsabile, ai sensi dell'art. 1, l. n. 20/1994 <sup>(316)</sup>.

---

<sup>(312)</sup> Art. 7, co. 9, d.l. n. 4/2019.

<sup>(313)</sup> Secondo S.L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 9 – 10 (estr.), quello dei disallineamenti tra entrate ed uscite relative al RdC è un problema serio, riconducibile alla circostanza che i fatti condizionanti la spesa e il prelievo per intero e tempestivi sono del tutto rimessi alla volontà del beneficiario. Proprio per questo motivo è stata prevista la competenza dell'INPS sul recupero dell'indebitato, fermo restando che potrebbe essere ben possibile che sia il beneficiario a doversi dolere di aver ricevuto meno di quanto spettantegli.

<sup>(314)</sup> Art. 7, comma 10, d.l. n. 4/2019.

<sup>(315)</sup> Art. 7, comma 12, d.l. n. 4/2019.

<sup>(316)</sup> Art. 7, comma 13, d.l. n. 4/2019.

Nei casi di dichiarazioni mendaci e di conseguente accertato illegittimo godimento del Rdc, i comuni, l'Inps, l'Agenzia delle entrate, l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), preposti ai controlli e alle verifiche, trasmettono, entro dieci giorni dall'accertamento, all'autorità giudiziaria la documentazione completa del fascicolo oggetto della verifica<sup>317</sup>.

La previsione tuttavia non prevede un obbligo di comunicazione alla piattaforma digitale di riferimento, escludendo, quindi, anche una responsabilità disciplinare e contabile del soggetto responsabile in capo, pertanto, ai soli funzionari dei CPI e dei comuni.

Inoltre, in sede di accertamento, soprattutto per quanto concerne l'ipotesi di reato di cui al co. 2 (omessa comunicazione delle variazioni reddituali), sarà indispensabile verificare il *quantum* della retribuzione o del compenso erogato in virtù di un rapporto di lavoro non denunciato poiché la determinazione quantitativa inciderà inevitabilmente sulla soglia reddituale del beneficiario del RdC. A tal fine anche una prestazione lavorativa resa in regime di full time in luogo di una formalizzazione a tempo parziale potrà determinare la consumazione del reato in carenza di comunicazione della variazione del reddito.

I comuni sono responsabili, secondo modalità definite nell'accordo di cui all'articolo 5, co. 4, d.l. n. 4/2019, delle verifiche e dei controlli anagrafici, attraverso l'incrocio delle informazioni dichiarate ai fini ISEE con quelle disponibili presso gli uffici anagrafici e quelle raccolte dai servizi sociali e ogni altra informazione utile per individuare omissioni nelle dichiarazioni o dichiarazioni mendaci al fine del riconoscimento del Rdc.

Una novità importante riveniente dalla conversione in legge del d.l. n. 4/2019, come già accennato, riguarda la fattispecie di cui all'art. 7, co. 15-*bis*, d.l. n. 4/2019, che all'art. 3, co. 3-*quater*, d.l. n. 12/2002, in materia di maxisanzione per lavoro irregolare, aggiunge, in fine, le seguenti parole: «o di lavoratori beneficiari del Reddito di cittadinanza di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4». L'effetto della novella è importante, atteso che le sanzioni per lavoro irregolare sono aumentate del venti per cento non solo nel caso di impiego di lavoratori stranieri, o di minori in età non lavorativa, ma anche (appunto) lavoratori beneficiari del Reddito di cittadinanza, equiparando l'impiego di questi ultimi a quello di categorie notoriamente svantaggiate e deboli (stranieri e minori). Inoltre, il richiamo all'art. 3, co. 3-*quater*, d.l. n. 12/2002, comporta non solo la non diffidabilità dell'illecito ma, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione dell'attività ex art. 14, d.lgs. n. 81/2008, il datore di lavoro dovrà procedere alla regolarizzazione amministrativa e contributiva del periodo lavorativo "in nero" accertato<sup>(318)</sup>.

Le attività di vigilanza sulla corretta erogazione e percezione del RdC, ma a ben guardare anche per finalità preventivo-repressive in materia di lavoro e legislazione sociale, ha determinato l'introduzione del co. 15-*ter* nell'art. 7, che consente al personale dirigenziale ed ispettivo dell'INL di accedere a tutte le informazioni e banche dati, sia in forma analitica che aggregata, trattate dall'Inps già a disposizione del personale ispettivo dipendente dal medesimo Istituto e, in ogni caso, alle informazioni e banche dati

<sup>(317)</sup> Le attività di controllo da parte degli organi ispettivi è agevolata dalla condivisione delle banche dati, prevista dall'art. 7, co. 15-*ter*, d.l. n. 4/2019, come rammenta circ. INL 25 luglio 2019, n. 8.

<sup>(318)</sup> Cfr. circ. INL 25 luglio 2019, n. 8.

individuare nell'allegato A del d.l. n. 4/2019 (suscettibile di integrazione con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali), tenuto conto di quanto previsto dal d.lgs. n. 149/2015. L'individuazione delle categorie di dati, delle modalità di accesso, delle misure a tutela degli interessati e dei tempi di conservazione dei dati è demandata ad apposito provvedimento del Direttore dell'INL, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 4/2019, sentiti l'Inps e il Garante per la protezione dei dati personali.

Strumentali al rafforzamento dell'attività di contrasto al lavoro irregolare da parte dei precettori del reddito di cittadinanza nel caso di svolgimento di attività lavorativa, sono i commi da 15-*quater* a 15-*septies*, dell'art. 7, che provvedono a incrementare il contingente del Nucleo Tutela del lavoro dell'Arma dei Carabinieri di 65 unità, con collocato in soprannumero a decorrere dal 1° gennaio 2019. Per contro, viene ridotto l'incremento di ispettori del lavoro previsto per gli anni 2019-2021 per l'INL, visto che la dotazione organica scende da 300 a 283 unità per il 2019; da 300 a 257 unità per il 2020; da 330 a 311 unità per il 2021.

### **9.1. Le sanzioni in materia di infedele asseverazione o visto di conformità a carico dei CAF**

La l. n. 26/2019, che ha provveduto a convertire il d.l. n. 4/2019, ha ulteriormente arricchito l'apparato sanzionatorio, introducendo l'art. 7-*bis*, che si occupa delle sanzioni irrogate ai responsabili dei CAF nell'esecuzione di attività di assistenza ai propri utenti, modificando gli artt. 39, co. 1, lett. *a* d.lgs. n. 241/1997 e 5, co. 3, d.lgs. n. 175/2014.

Con riferimento alla prima modifica, si prevede che i responsabili dei CAF e i professionisti che rilasciano un visto infedele in relazione a una dichiarazione dei redditi per titolari di redditi di lavoro dipendente e assimilati, non siano tenuti al pagamento della somma pari all'importo dell'imposta, della sanzione e degli interessi che sarebbero stati richiesti al contribuente in caso di controllo formale delle dichiarazioni, ma solo al versamento di una sanzione pari al 30 per cento della maggiore imposta riscontrata, a condizione che la condotta sia ascrivibile a dolo o colpa grave del contribuente. Si tratta di una sanzione decisamente attenuata rispetto a quella prevista precedentemente ed alternativa rispetto a quella fissa (tra euro 258 ed euro 2.582) di cui all'art. 39, co. 1, lett. *a*, d.lgs. n. 241/1997, segnalandosi comunque che le comunicazioni con le quali sono richieste le somme in questione in entrambe le modalità costituiscono titolo per la riscossione mediante ruolo, con devoluzione del contenzioso alla giurisdizione tributaria.

Se l'infedeltà del visto dovesse essere già stata contestata con la comunicazione ex art. 26, co. 3-ter, d.m. finanze 31 maggio 1999, n. 164, il CAF o il professionista può trasmettere una dichiarazione rettificativa del contribuente, ovvero, se il contribuente non intende presentare la nuova dichiarazione, può trasmettere una comunicazione dei dati relativi alla rettifica il cui contenuto è definito con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, beneficiando di una riduzione. Il profilo sanzionatorio assume maggiore spessore, nel caso di ripetute violazioni, ovvero di violazioni particolarmente gravi, per le quali è prevista la sospensione dalla facoltà di rilasciare il visto

di conformit  e l'asseverazione, per un periodo da uno a tre anni. In caso di ripetute violazioni commesse successivamente al periodo di sospensione, v'  inibizione dalla facolt  di rilasciare il visto di conformit  e l'asseverazione. Si considera violazione particolarmente grave il mancato pagamento della suddetta sanzione. L'art. 7-bis, per esigenze di coordinamento, ha altres  provveduto ad abrogare le lettere a-bis) e a-ter) 39, co. 1, d.lgs. n. 241/1997.

Con riferimento, invece, alla ulteriore modifica apportata dall'art. 7-bis, co. 2, d.l. n. 4/2019, la disposizione provvede a modificare l'art. 5, co. 3, d.lgs. n. 175/2014, in tema di semplificazioni fiscali, ponendo a carico del contribuente il pagamento delle maggiori sanzioni e interessi dovuti per effetto del controllo formale.

## **9.2. La sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza per specifici provvedimenti giudiziari**

L'arricchimento dell'apparato sanzionatorio verificatosi in occasione della conversione in legge del d.l. n. 4/2019 trova ulteriore conferma nel contenuto dell'art. 7-ter, d.l. n. 4/2019, che ha introdotto la sanzione della sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza per specifici provvedimenti giudiziari.

In particolare, nei confronti del beneficiario o del richiedente cui   applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonch  del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti per i quali   gi  prevista la revoca del beneficio del RdC, ex art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019, si prevede la sospensione dell'erogazione del beneficio del RdC, applicabile altres  anche al beneficiario o richiedente latitante ex art. 296, c.p.p. o volontariamente sottrattosi all'esecuzione della pena. La sospensione opera nel limite e con le modalit  di cui all'art. 3, co. 13, d.l. n. 4/2019, e cio  riflettendosi gli effetti della sospensione sulla determinazione della scala di equivalenza, utile ai fini dell'erogazione del RdC.

Al pari di quanto gi  innanzi evidenziato, la misura cautelare personale pu  essere coercitiva o interdittiva e non essendo stato specificato alcunch , appare ovvio che la sospensione operi in entrambe le ipotesi (*supra*).

Esaminando attentamente le disposizioni presenti nel d.l. n. 4/2019, che richiamano situazioni penalmente rilevanti, con riferimento al beneficio del RdC esse rilevano, quindi, in tre casi:

- ai fini dell'ammissione;
- ai fini della revoca;
- ai fini della sospensione

La previsione introdotta *sub* art. 7-ter, d.l. n. 4/2019, colma una lacuna originaria del provvedimento emesso in via d'urgenza, visto che la condanna definitiva determinava la revoca del beneficio, ma nessuna conseguenza, nemmeno cautelare, era prevista in caso di condanna non definitiva.

Ed infatti, una delle differenze tra revoca e sospensione   proprio quella degli effetti temporali del provvedimento, retroattivo nel primo caso e irretroattivi nel secondo, con adozione del provvedimento di sospensione dal giudice che ha emesso la misura cautelare, ovvero dal giudice che ha emesso la sentenza di condanna non definitiva, ovvero dal giudice che ha dichiarato la latitanza, ovvero dal giudice dell'esecuzione su

richiesta del pubblico ministero che ha emesso l'ordine di esecuzione di cui all'art. 656 c.p.p. al quale il condannato si è volontariamente sottratto.

Si tratta, quindi, di un effetto patrimoniale consustanziale ai provvedimenti giudiziari innanzi elencati, segnalandosi peraltro che con riferimento agli indagati o agli imputati si prevede l'aggiunta di un altro invito, oltre a quelli previsti dal codice di procedura penale, relativo alla dichiarazione di godimento del beneficio del RdC o della PdC.

I provvedimenti di sospensione delle prestazioni, ai fini della loro immediata esecuzione, sono comunicati dall'autorità giudiziaria procedente, entro il termine di quindici giorni dalla loro adozione, all'Inps per l'inserimento nelle piattaforme informatiche previste dall'art. 6 che hanno in carico la posizione dell'indagato o imputato o condannato.

Così come è stata disposta, la sospensione è suscettibile di revocata dall'autorità giudiziaria che l'ha disposta, quando risultano mancare, anche per motivi sopravvenuti, le condizioni che l'hanno determinata.

Ai fini del ripristino dell'erogazione degli importi dovuti, l'interessato deve presentare domanda al competente ente previdenziale allegando ad essa la copia del provvedimento giudiziario di revoca della sospensione della prestazione, i cui effetti sono *ex nunc* e non *ex tunc*, nel senso che la prestazione torna ad essere erogata dalla data di presentazione della domanda e della prescritta documentazione all'ente previdenziale e non ha effetto retroattivo sugli importi maturati durante il periodo di sospensione. A tal riguardo, la disposizione appare assolutamente discutibile, potendo essere sospettata di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 27, co. 3, Cost.

Le risorse derivanti dai provvedimenti di sospensione sono versate annualmente dall'Inps all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai capitoli di spesa corrispondenti al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani dei crimini domestici, e agli interventi in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, di cui alla legge 3 agosto 2004, n. 206. In sostanza, i fondi in questione ricevono una destinazione coerente (quasi a contrappasso) rispetto al tipo di reato che ha dato origine ai provvedimenti giudiziari da cui è avuta origine la sospensione.

Sul punto, vista la destinazione di queste risorse al bilancio dello Stato, sarebbe stato corretto che l'eventuale provvedimento di assoluzione definitiva, sopraggiunto alla sospensione del RdC, avesse quale effetto la reintegra retroattiva del beneficio perso.

## 10. Il RdC a un anno dall'introduzione

A distanza di pochi mesi da quando la complessa macchina amministrativa per la gestione del RdC stava iniziando ad andare a regime, anche in ragione della progressiva attuazione delle misure attraverso la decretazione ministeriale (rigorosamente preceduta da accordi in sede di conferenza unificata), il processo si è dovuto arrestare per effetto del sopravvenire della crisi pandemica. Nel breve periodo in cui il RdC ha avuto applicazione prima dell'infausto evento, l'apparato era ancora monco, in via di realizzazione soprattutto con riguardo alla parte più criticata della disciplina dell'istituto, ma, se si vuole, anche quella meno effettiva, adempimenti burocratici a parte, per lo più consistenti nella sottoscrizione dei patti per il lavoro o di inclusione sociale.

E' impossibile in un simile stato di cose esprimere una valutazione di impatto e ci  anche alla luce del fatto che quando   lentamente ripreso il ritorno alla normalit , non solo era cambiato l'esecutivo, ma quello subentrante si   ritrovato a gestire uno strumento, il GOL (messo a punto dal governo uscente), che – come si avr  modo di dire nel corso del prossimo capitolo – anche sulla base delle prime evidenze empiriche, sembra dare qualche primo segnale di funzionamento dei servizi (pubblici) per l'impiego.   in questa seconda fase che iniziano a soffiare i primi “venti” di riforma.



## Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà

### 1. Verso la riforma: dai correttivi del governo Draghi all'intervento della legge di bilancio per il 2023

Il sopravvenire della pandemia a distanza di circa un anno dall'introduzione del RdC ha distolto l'attenzione governativa da una prima valutazione d'impatto della misura, scevra da condizionamenti di contesto del tutto estranei (e imprevedibili) al momento della messa a punto dello strumento.

Non è possibile stabilire quanto esso sia stato effettivamente di supporto, dato anche il numeroso contingente di indennità speciali e specifiche introdotte durante la crisi. Ciò nondimeno, un dato è certo: lo strumento è servito ad alleviare il disagio economico incrementatosi durante i periodi di maggiore diffusione del coronavirus, specie per chi non ha potuto beneficiare dei tradizionali ammortizzatori sociali (anche nelle forme derogatorie appositamente introdotte nel biennio 2020 – 2021). Basti pensare, per avere un'idea (sia pur minimale) dell'entità dei nuclei familiari che hanno ricevuto supporto grazie alla presenza nel sistema del Reddito e della Pensione di Cittadinanza, che dalla nota Inps di gennaio 2022, risulta come da circa 1,1 milioni di famiglie beneficiarie nel 2019, si sia passati a circa 1,8 milioni nel 2021 <sup>(1)</sup>.

Tuttavia, la pandemia ha causato, inizialmente il blocco e, successivamente, l'accumulo di ritardi, nella realizzazione della parte più significativa della misura, vale a dire quella che avrebbe dovuto consentire l'avvio dei percorsi di fuoriuscita dalla condizione di marginalità sociale attraverso i servizi sociali e i centri per l'impiego. Tutto ciò, nonostante la previsione di un piano straordinario di potenziamento dei CPI, soprattutto riguardo alle dotazioni organiche.

Le esigenze di una rapida ripresa economica una volta superate le difficoltà della fase più critica della pandemia e il sopravvenire delle misure attuative del PNRR, unitamente a campagne mediatiche denigratorie del RdC, non di rado rappresentato in alcune "narrazioni" come una spesa assistenziale improduttiva e socialmente ingiusta, in questo, a dire il vero, supportate da alcune vicende di cronaca su abusi e frodi perpetrati in danno dell'Inps (quale ente erogatore) e della collettività (quale soggetto finanziatore). Tali campagne sono proseguite anche in seguito alle prime significative modifiche introdotte dal Governo Draghi con la legge di bilancio per il 2022 <sup>(2)</sup>, che pur non incidendo sulla struttura del sussidio, ne avevano rinforzato i meccanismi di

---

<sup>(1)</sup> Nota Osservatorio Inps gennaio 2022, *Reddito/pensione di cittadinanza – Gennaio 2022*, p. 4, consultabile in [5410KEY-report trimestrale rdc-rem aprile-2019 dicembre-2021.pdf](#).

<sup>(2)</sup> A mero titolo di esempio M. BIANCHI, *Il reddito di cittadinanza è molto meglio di un contratto di lavoro*, in *ItaliaOggi*, 18 giugno 2022, p. 4, ove peraltro si sottolinea il problema dell'afflusso di una significativa quota di beneficiari sul mercato del lavoro sommerso;

condizionalità e avevano introdotto un sistema di *décalage* che avrebbe dovuto incentivare i beneficiari nell'attivarsi per accelerare i tempi di abbandono della condizione di indigenza, specie se dovuta alla sola mancanza (involontaria) di lavoro.

In sintesi, la l. n. 234/2021, modificando e integrando le previsioni *ex art.* 4, d.l. n. 4/2019, ha inserito l'obbligo per i beneficiari di dimostrare l'impegno nella ricerca attiva di lavoro con almeno un incontro mensile in presenza presso il centro per l'impiego <sup>(3)</sup> e di accettare almeno una di due (e non più tre) offerte congrue di lavoro <sup>(4)</sup>, con contestuale ridefinizione di alcuni parametri di valutazione della congruità <sup>(5)</sup>. Inoltre, è stato introdotto l'obbligo per i Comuni di impiegare nei progetti di utilità collettiva almeno un terzo dei beneficiari del RdC.

In seguito, nel contesto di questo indirizzo più rigoroso verso comportamenti non protesi all'attivazione, si inserisce l'introduzione della possibilità per i datori di lavoro privati di proporre direttamente ai beneficiari offerte di lavoro congrue e con l'obbligo di segnalare ai centri per l'impiego l'eventuale rifiuto <sup>(6)</sup>. Previsione che seppure persegue la meritoria finalità di semplificare l'assunzione di percettori di RdC evitando il "transito" procedurale dai servizi per l'impiego, pone in capo a un soggetto privato l'opinabile compito – in sostituzione degli enti pubblici e privati istituzionalmente preposti o delegati – di segnalare l'inadempimento agli impegni assunti con l'adesione al patto per il lavoro ovvero al patto per l'inclusione sociale. La novità non può non lasciare perplessi, a tacer d'altro, per via della dubbia capacità da parte di un datore di lavoro privato di conoscere i parametri di congruità delle offerte di lavoro al fine di valutare la legittimità o meno della mancata accettazione, reiterandosi la fallimentare esperienza delle assunzioni dalle soppresse liste di mobilità *ex art.* 8, l. n. 223/1991.

Dopo l'avvio del programma GOL (*supra*, cap. 1), prima le dimissioni del presidente del consiglio in carica e, successivamente, gli esiti delle lezioni del settembre del 2022, cambiano gli scenari e il Governo subentrante avvia il processo di revisione delle politiche di contrasto alla povertà.

### 1.1. Il Reddito di Cittadinanza secondo il nuovo indirizzo politico

Il primo passo verso la riforma delle politiche per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale viene compiuto con la legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022) che ha significativamente revisionato la disciplina del Reddito di Cittadinanza, riducendo la durata del sussidio e inasprendo ulteriormente gli obblighi di "condizionalità". In tal modo, il Governo Meloni, insediatosi all'esito delle elezioni del settembre 2022, ha dato corso agli intenti dichiarati durante la campagna elettorale, sebbene attraverso uno *step* intermedio – come può evincersi dalla medesima l. n. 197/2022 – in cui si legge che le modifiche vengono adottate «nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva» <sup>(7)</sup>, dando per certa la futura

<sup>(3)</sup> Art. 4, co. 8, n. 2, d.l. n. 4/2019.

<sup>(4)</sup> Art. 4, co. 8, n. 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(5)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *a* e *b*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(6)</sup> Art. 4, co. 9-*ter*, d.l. n. 4/2019, introdotto dall'art. 34-*bis*, co. 1, d.l. n. 50/2022, conv. in l. n. 91/2022.

<sup>(7)</sup> Art. 1, co. 313, l. n. 197/2022.

definitiva soppressione dell'istituto, stante anche l'esplicita previsione dell'abrogazione degli artt. da 1 a 13 del d.l. n. 4/2019, a decorrere dal 1° gennaio 2024 <sup>(8)</sup>.

La gradualità dell'operazione – che segue, a distanza di un solo anno, la revisione operata dal Governo Draghi con la l. n. 234/2021 - si giustifica presumibilmente in considerazione (della impopolarità della scelta, nonostante l'ampio consenso riscosso dalla coalizione di centro - destra e) della necessità di non privare improvvisamente gli indigenti del sussidio pubblico in assenza di altri strumenti di tutela reddituale per il contrasto alla povertà, visti i margini di tempo ristretti di cui l'esecutivo disponeva per dar seguito sin da subito alle promesse elettorali <sup>(9)</sup>.

L'intervento legislativo di dicembre 2022 ha comunque salvaguardato le situazioni di maggior disagio escludendole dal campo di applicazione delle novità. Il che già lasciava presagire che l'annunciata cancellazione della misura dall'ordinamento all'esito della riforma non sarebbe stata assoluta, ma al più, sia pure con una diversa denominazione (forse maggiormente aderente alle caratteristiche dell'istituto nell'attuale disciplina), essa avrebbe continuato a operare in favore di una più ristretta platea di potenziali destinatari.

### **1.1.1. La revisione della disciplina del RdC nella legge di bilancio per il 2023**

La prima e più incisiva modifica introdotta dalla legge n. 197/2022 concerne la durata massima del beneficio che per l'intero anno 2023 viene drasticamente ridotta dagli originari 18 mesi <sup>(10)</sup> agli attuali 7 mesi <sup>(11)</sup>, facendo salvi i nuclei familiari in cui siano presenti persone con disabilità come definita ai fini ISEE <sup>(12)</sup>, minorenni o con almeno 60 anni di età <sup>(13)</sup>.

La l. n. 197/2022 nulla prevede(v)a in merito al regime intertemporale, sicché, nel perdurante silenzio (maggio 2023) della prassi dell'INPS, l'unica certezza riguarda i nuclei familiari che richiederanno per la prima volta la prestazione nel 2023, per i quali (al di fuori delle eccezioni richiamate), il beneficio avrà una durata massima di 7 mesi e non potrà essere rinnovato diversamente da quanto previsto nella previgente disciplina <sup>(14)</sup>. Restano invece dubbi riguardo a coloro che terminano il godimento del sussidio nel corso del 2023: non è chiaro anzitutto se la riduzione sia applicabile alle prestazioni riconosciute nel corso del 2022 e in godimento nel 2023; in secondo luogo, se ed eventualmente a quali condizioni, permanendo i requisiti di accesso previsti dal d.l. n. 4/2019 (che non sono stati modificati) i nuclei familiari che terminano il godimento del sussidio nel 2023 potranno richiedere una nuova prestazione.

Questi dubbi sono stati risolti dalla novella dell'art. 1, co. 313, l. n. 197/2022, operata dal d.l. n. 48/2023 che ha introdotto l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro quali nuove misure di contrasto alla povertà (*infra* §§ 2. ss.).

---

<sup>(8)</sup> Art. 1, co. 318, l. n. 197/2022.

<sup>(9)</sup> Il governo si è insediato il 22 ottobre 2022.

<sup>(10)</sup> Art. 3, co. 6, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019.

<sup>(11)</sup> Art. 1, co. 313, l. n. 197/2022.

<sup>(12)</sup> Dunque, ai sensi dell'art. 1, lett. l, d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 e del relativo Allegato n. 3.

<sup>(13)</sup> Art. 1, co. 314, l. n. 197/2022.

<sup>(14)</sup> Art. 3, co. 6, d.l. n. 4/2019.

La nuova formulazione <sup>(15)</sup> della disposizione infatti chiarisce che anzitutto per le nuove richieste (quelle che intervengono nel corso del 2023, erogabili non oltre il 31 dicembre) sono sicuramente soggette al tetto dei 7 mesi. Tuttavia, si precisa che il nuovo limite di durata non trova applicazione nei confronti di chi, gi  beneficiario, prima della scadenza dei 7 mesi, sia stato preso in carico dai servizi sociali in quanto soggetti non attivabili al lavoro. Ne deriva, che per tutti gli altri (gli attivabili) anche ove abbiano gi  in godimento il sussidio, giunti al settimo mese di fruizione nel corso del 2023, cessano di beneficiarne senza possibilit  di chiedere il rinnovo.

Con la novella (poi) del successivo comma 314 dell'art. 1, l. n. 197/2022 <sup>(16)</sup>, si chiarisce altres  che anche per i nuclei non soggetti al nuovo limite temporale, comunque l'erogazione del RdC cessa il 31 dicembre 2023, con la possibilit , evidentemente, ove ricorrano le condizioni, di accedere dal 1<sup>o</sup> gennaio 2024 al nuovo sussidio (l'AdI).

Alla luce delle considerazioni svolte nel Capitolo I la modifica peggiorativa (in tal caso in termini di durata) introdotta dalla legge di bilancio (a prescindere da giudizi di politica del diritto) appare comunque legittima nella misura in cui la sua presenza nell'ordinamento resta rimessa alla discrezionalit  del legislatore e ci  vale altres  con riferimento alla modulazione delle prestazioni assistenziali <sup>(17)</sup>.

Sotto questo profilo, anche ove non condivise le opzioni interpretative qui preferite, si sottolinea che secondo un indirizzo ormai consolidato della Consulta, ragionevoli sono da considerare le scelte legislative che non incidono sui diritti "incomprimibili" della persona <sup>(18)</sup>: fermo restando che in attuazione dei principi *ex* artt. 2, 3 e 38, co. 1, Cost.,   compito della Repubblica «garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla "sopravvivenza dignitosa" e al "minimo vitale"» <sup>(19)</sup>, ai fini della valutazione sulla legittimit  delle scelte legislative assume valore dirimente accertare se la prestazione considerata «integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana»<sup>20</sup>. Tale non   stato considerato il RdC che, a differenza di altri sussidi economici presenti nell'ordinamento e mirati «a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza» <sup>(21)</sup> come l'assegno sociale, non si risolve in una provvidenza meramente assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, «ma persegue diversi e pi  articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale» <sup>(22)</sup>.

Peraltro, la stessa disciplina del RdC prevede la possibilit  di una rimodulazione dell'ammontare del beneficio in caso di esaurimento delle risorse stanziato per l'esercizio, con sospensione dell'acquisizione di nuove domande e delle erogazioni e con applicazione delle rimodulazioni alle erogazioni successive. Sicch , dato il limite delle risorse disponibili, la modificabilit  *in peius*   prevista *ab origine* anche a fronte di

<sup>(15)</sup> Art. 1, co. 313, l. n. 197/2022 come novellato dall'art. 13, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(16)</sup> Novellato dall'art. 13, co. 6, d.l. n. 48/2023.

<sup>(17)</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povert ?*, in *RDSS*, 2022, pp. 127 ss., spec. p. 138.

<sup>(18)</sup> C. cost. n. 152/2020.

<sup>(19)</sup> C. cost. n. 137/2021.

<sup>(20)</sup> C. cost. n. 34/2022, sia pure riferita al Reddito di inclusione e che riprende le conclusioni raggiunte da C. cost. n. 19/2022.

<sup>(21)</sup> C. cost. n. 126/2021.

<sup>(22)</sup> C. cost. n. 19/2022.

situazioni di bisogno identiche <sup>(23)</sup>. E, sul piano teorico, non sembrano esserci ostacoli, *mutatis mutandis*, all'applicazione di una simile logica anche rispetto alla durata massima di godimento del beneficio, ancorché prevista dallo *ius superveniens* (e sempreché le si ritenga costituzionalmente doverose, conclusione qui, come si è cercato di argomentare non condivisa).

Ulteriore argomentazione a sostegno della legittimità (e della ragionevolezza) dell'interpretazione prospettata in merito all'ambito soggettivo di incidenza delle novità, scaturisce dalla considerazione della limitazione ai c.d. "occupabili", con salvaguardia, come anticipato, dei nuclei percettori di pensione di cittadinanza e di quelli la cui composizione è tale da presentare maggiori condizioni di disagio derivanti dalla non occupabilità o dalla maggiore difficoltà di collocazione sul mercato del lavoro e/o di inserimento sociale di uno o più componenti. Una simile soluzione non può certo definirsi irragionevole (quand'anche non fosse condivisa), tanto più se si considera che una parte dei risparmi derivanti dalle minori spese per le erogazioni del RdC è stata destinata al finanziamento di un'altra misura di supporto per le famiglie, vale a dire l'assegno unico universale, con un incremento dell'importo per i nuclei più numerosi <sup>(24)</sup> sebbene l'ammontare teorico dell'assegno spettante secondo i criteri di calcolo previsti dalla legge <sup>(25)</sup> viene decurtato della quota di RdC relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare<sup>(26)</sup> ma che, ciò nonostante, potrebbe determinare una parziale compensazione della perdita derivante dal raggiungimento della durata massima di fruizione del reddito di cittadinanza. Ma non è tutto se si considera che è stata altresì estesa di un mese la possibilità di fruire di congedo parentale con un trattamento economico commisurato all'80% e non al 30% della retribuzione <sup>(27)</sup>.

È evidente che si tratta di scelte concernenti la destinazione delle risorse pubbliche sulla cui legittimità, salvo quanto si osserverà nelle conclusioni (*infra*, § 4) non pare potersi dubitare ricadendo nei margini di discrezionalità del legislatore come delineati nelle decisioni della Corte costituzionale<sup>28</sup>.

---

<sup>(23)</sup> L'art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019 qualifica il RdC livello essenziale delle prestazioni ma entro il limite delle risorse disponibili.

<sup>24</sup> Art. 1, co. 357, l. n. 197/2022. Non sembra casuale la collocazione della disposizione che finanzia l'aumento dell'ammontare dell'assegno unico (art. 1, co. 320, l. n. 197/2022 che incrementa gli stanziamenti previsti dall'art. 6, co. 8, d.lgs. n. 230/2021) tra le due previsioni che, rispettivamente, riducono il finanziamento previsto dall'art. 12, co. 1, d.l. n. 4/2019 per il RdC pe l'anno 2023 (art. 1, co. 319, l. n. 197/2022) e trasferiscono, a partire dal 1° gennaio 2024 (data alla quale dovrebbe entrare in vigore la riforma delle misure di "sostegno alla povertà" annunciata nell'art. 1, co. 313) le risorse destinate al RdC e alla PdC a un istituendo *Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva*, «al netto dei maggiori oneri di cui al comma 320», vale a dire quello relativo al finanziamento dell'incremento degli importi dell'assegno unico (art. 1, co. 321, l. n. 197/2022).

<sup>25</sup> E, precisamente, dall'art. 4, d.lgs. n. 230/2021.

<sup>26</sup> Circ. Inps n. 53/2022.

<sup>27</sup> Art. 1, co. 359, l. n. 197/2022.

<sup>28</sup> Un principio ormai consolidato è stato inaugurato in C. cost. n. 180/1982, secondo cui «rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disposizioni finanziarie dall'altro lato. Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate». Sia pure con alcune differenze argomentative e dialettiche (comunque non rilevanti sotto il profilo sostanziale), sono numerosissime le decisioni successive conformi in cui

Altra novità che concerne l'erogazione del sussidio attiene alle modalità di corresponsione della componente integrativa del RdC per i nuclei residenti in abitazione in locazione, prevedendosi il pagamento diretto al locatore risultante dal contratto con l'obbligo per il beneficiario di comunicarne i dati identificativi. Presumibilmente si tratta di disposizione antifraudolenta e che, al di fuori degli abusi, ha il vantaggio di garantire i proprietari sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dei conduttori indigenti.

### 1.1.2. L'ulteriore rafforzamento della c.d. "condizionalità"

Come anticipato in premessa, la l. n. 197/2022 è intervenuta anche sugli obblighi (*recitius*, oneri) di attivazione posti a carico dei beneficiari del RdC, peraltro già revisionati dalla precedente legge di bilancio <sup>(29)</sup>.

Innanzitutto, nel testo anch'esso novellato dal d.l. n. 48/2023 <sup>(30)</sup>, si prevede che i soggetti tenuti agli obblighi di attivazione ai sensi dell'art. 4, co. 4, d.l. n. 4/2019, devono essere inseriti in una misura di politica attiva, sia essa corso di aggiornamento delle competenze o di riqualificazione professionale o attività prevista per il percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale individuata dai servizi.

---

il vincolo delle risorse costituisce un limite *ex se* per la garanzia dei diritti sociali, la cui attuazione resta circoscritta al relativo nucleo essenziale, con il solo limite costituito dalla ragionevolezza. Questi rilievi sono ripresi da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2013, pp. 9 – 11 che peraltro richiama altresì l'altro criterio che connota i margini di scelta del legislatore, costituito dalla gradualità nell'attuazione dei diritti sociali rendendo «ordinariamente non sindacabili

<sup>(29)</sup> *Supra*, § 1.

<sup>(30)</sup> Art. 1, co. 315, l. n. 197/2022, come modificato dall'art. 13, co. 2, d.l. n. 48/2023. Il testo originario della disposizione contenuta nella legge di bilancio per il 2023, stabiliva che i soggetti maggiorenni che non abbiano raggiunto i 65 anni di età (esclusi i disabili, salvo la volontaria adesione ai percorsi di inserimento previsti con gli strumenti *ex* d.l. n. 4/2019), che non siano occupati ovvero non frequentino un corso di studi (la norma richiama i soggetti tenuti agli obblighi di attivazione di cui all'art. 4, d.l. n. 4/2019 che, a sua volta, ai commi 1 e 2, individua quali, tra i componenti maggiorenni devono partecipare ai percorsi di inserimento lavorativo e/o di inclusione, salvi i casi di esonero previsti dal successivo comma 3), devono essere "inseriti" in un corso di formazione o di riqualificazione professionale di cui alla legge n. 53/2003. La disposizione innova poco o nulla, eccetto che per la individuazione di un periodo (minimo) di frequenza di percorsi formativi, al cui inadempimento consegue per l'intero nucleo familiare di appartenenza la decadenza dal beneficio. Tanto peraltro si può desumere dalle scarse indicazioni contenute nelle relazioni tecniche di accompagnamento al d.d.l. di bilancio per il 2023, consultabili sui portali istituzionali di Camera e Senato. Il richiamo alla legge n. 53/2003 destava più di qualche perplessità poiché in essa sono dettati i principi generali in materia di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, attuati, per quanto qui rileva, con i d.lgs. n. 76/2005 e 226/2005. Le disposizioni al riguardo rilevanti sono l'art. 1, co. 3, d.lgs. n. 76/2005 e l'art. 14, co. 1, d.lgs. n. 226/2005, nonché per l'obbligo di istruzione, l'art. co. 622, l. n. 296/2006. Presumibilmente, si era ritenuto che gli enti accreditati a livello regionale e facenti parte integrante del sistema educativo di istruzione e formazione professionale (art. 2, l. n. 53/2003) fossero i soggetti più idonei non solo a far acquisire competenze in linea con le peculiarità territoriali della domanda di lavoro, ma anche più efficaci ed efficienti nel segnalare le inadempienze. Ad ogni buon conto il riferimento al sistema di istruzione e formazione professionale, con la modifica operata a maggio 2023 sull'art. 1, co. 315, l. n. 197/2022 è stato eliminato.

Fermo restando la scarsa innovatività della norma, qui si esprime una certa perplessità in merito all'utilità della stessa, specie nel testo novellato dal quale è scomparso l'unico aspetto innovativo, vale a dire il periodo minimo di sei mesi di durata del coinvolgimento dei beneficiari di RdC nei programmi formativi. Inoltre, si nutrono dubbi sull'effettiva capacità del sistema di realizzare in tempi brevi (l'inserimento in) percorsi formativi adeguati anche in considerazione della ridotta durata del godimento del RdC, cessato il quale i relativi beneficiari non sono più tenuti ad alcun onere di adesione a misure di politica attiva. Ponendosi dall'angolo visuale del profilo sanzionatorio (quello maggiormente rilevante per il legislatore sin dall'originaria disciplina del RdC), l'unica conseguenza in caso di interruzione della frequenza una volta terminato il godimento del sussidio, consisterebbe (oltre che nel mancato conseguimento del titolo che attesti l'acquisizione delle competenze oggetto del corso, anche) nella perdita del diritto a fruire dei servizi per l'impiego per effetto della "decadenza" dallo stato di disoccupato, dato che la partecipazione a percorsi di (ri)qualificazione costituisce (una delle, se non) la principale delle misure in genere stabilite nei patti per il lavoro/patti di servizio personalizzati. Non è ipotizzabile, di contro, un recupero retroattivo delle somme percepite se l'avvio del corso o la relativa durata eccedono quella del sussidio (salvo un'accertata ma improbabile responsabilità del beneficiario nel ritardare l'inizio della partecipazione all'attività formativa).

Sotto altro profilo, si rileva che l'adesione ai predetti percorsi investe anche tutti gli "occupabili", inclusi coloro che appartengono a nuclei non soggetti alla riduzione a 7 mesi della durata massima del beneficio operata dalla l. n. 197/2022, stante l'*incipit* della disposizione che disciplina l'onere<sup>(31)</sup> e, nel testo novellato, l'esplicita menzione dei percorsi mirati all'inserimento sociale (oltre che lavorativo), fatti salvi i casi di esonero che restano quelli previsti dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 4/2019 e dall'accordo in sede di Conferenza unificata, 1 agosto 2019.

Ma non è tutto. Per i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo di istruzione<sup>(32)</sup> è prevista l'iscrizione a percorsi di istruzione per gli adulti o comunque funzionali all'assolvimento dell'obbligo predetto, quale condizione per l'erogazione del RdC, rinviandosi a un protocollo tra ministero dell'istruzione e ministero del lavoro per la definizione di azioni finalizzate a facilitare la partecipazione dei soggetti obbligati, anche con riferimento alle attività di formazione e di riqualificazione di cui si è detto in precedenza<sup>(33)</sup>. Tale misura di "condizionalità" (ripresa anche per le due nuove misure introdotte dal d.l. n. 48/2023) innova significativamente il quadro delle attività specificamente mirate ad accompagnare il nucleo familiare in un percorso di fuoriuscita dalla situazione di disagio sia perché la frequenza di corsi di istruzione, pur già prevista, riguarda(va) solo i componenti minorenni costituendo impegno da assumere in sede di sottoscrizione del patto per l'inclusione sociale, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni che vanno dalla

---

(31) Art. 1, co. 315, l. n. 197/2022, in virtù del quale, la disposizione si applica «Fermo restando quanto previsto ai commi 313 e 314...».

(32) Fissato dall'art. 1, co. 622, l. n. 296/2006, in dieci anni.

(33) Art. 1, co. 316, l. n. 197/2022. Va peraltro rilevato che l'art. 4, co. 5-*bis*, d.l. n. 4/2019, non modificato dalla legge di bilancio per il 2023, già prevedeva una sorta di corsia preferenziale per tutti i maggiorenni di età pari o inferiore a 29 anni che devono essere convocati presso i centri per l'impiego, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, a prescindere dal possesso dei requisiti previsti dal comma 5 dello stesso art. 4.



decurtazione fino alla decadenza dal beneficio <sup>(34)</sup>, sia in ragione del fatto che il nuovo obbligo ora imposto ai soggetti di età compresa tra 18 e 29 anni sembra prescindere dall'espressa assunzione di un impegno in tal senso nell'ambito dei patti per il lavoro e per l'inclusione, rappresentando piuttosto un dovere autonomo e ulteriore imposto *ex lege*, non sanzionato ma posto quale condizione di erogazione del RdC. D'altra parte, la disposizione <sup>(35)</sup> esordisce affermando che restano ferme, tra le altre, le previsioni del comma 315 (*supra*), vale a dire quelle che prevedono per tutti i soggetti tenuti agli obblighi di attivazione l'inserimento in percorsi di formazione e/o di riqualificazione professionale, costituendo la partecipazione ai corsi di istruzione per adulti onere aggiuntivo rispetto ai primi <sup>(36)</sup>. Peraltro, la partecipazione ad attività formative costituisce già oggetto del patto per il lavoro che tutti i componenti maggiorenni del nucleo beneficiario devono sottoscrivere e, ove di età compresa tra 18 e 29 anni, con priorità nella convocazione presso il centro per l'impiego a prescindere dal possesso dei requisiti fissati per la generalità degli altri beneficiari maggiorenni <sup>(37)</sup>. La frequenza di corsi di istruzione per adulti potrebbe costituire impegno da assumere in sede di sottoscrizione di un patto per l'inclusione sociale, qualora la condizione di disagio fosse multidimensionale non dipendendo esclusivamente dalla condizione occupazionale ma riguardando anche altre sfere, tra cui quella dell'educazione e dell'istruzione. È ragionevole ritenere che per le istanze di accesso al beneficio presentate nel 2023, l'iscrizione a corsi di istruzione per adulti venga inclusa tra gli impegni da assumere nell'ambito del PaIS; ma ove così non fosse e, comunque, per coloro che già godono del sussidio l'onere vige ugualmente <sup>(38)</sup>.

Per quanto attiene agli effetti dell'inadempimento, non è prevista la sanzione specifica della decadenza dal beneficio sebbene, come detto, la norma qualifichi l'effettiva partecipazione ai corsi di istruzione come condizione per l'erogazione del sussidio. Sotto questo profilo, il riferimento ai soggetti obbligati rimanda alle modalità di calcolo e di erogazione del RdC, regolate dall'art. 3, d.l. n. 4/2019 che, al riguardo, stabilisce, quanto al sistema di calcolo, che la componente della prestazione ad integrazione del reddito familiare è determinata applicando a quest'ultimo il corrispondente parametro della scala di equivalenza pari, lo si ricorda, a 1 per il primo componente del nucleo, a 0,4 per ogni componente maggiorenne e a 0,2 per ogni ulteriore componente di minore età fino a un massimo di 2,1 (2,2 in caso di presenza di soggetto in situazione di disabilità grave o di non autosufficienza) <sup>(39)</sup>; quanto, invece, all'erogazione, si dispone che l'importo mensile complessivo (determinato secondo le modalità descritte)

<sup>(34)</sup> Art. 9, co. 3, d.l. n. 4/2019.

<sup>(35)</sup> Il riferimento è all'art. 1, co. 316, l. n. 197/2022.

<sup>(36)</sup> Art. 1, co. 316, l. n. 197/2022, secondo cui «Fermo restando quanto previsto dai commi 313, 314 e 315», per i soggetti ivi individuati, «l'erogazione del reddito di cittadinanza è subordinata *anche* all'iscrizione...».

<sup>(37)</sup> Art. 4, co. 5 e 5-*bis*, d.l. n. 4/2019, che, rispettivamente, definiscono in quali situazioni i componenti maggiorenni del nucleo familiare beneficiario di RdC devono essere convocati entro trenta giorni dal centro per l'impiego e estendono tale "corsia preferenziale" a tutti i maggiorenni di età non superiore a 29 anni, a prescindere dalla circostanza che si trovino in una delle condizioni descritte al precedente comma.

<sup>(38)</sup> Il rilievo dell'eventuale mancato assolvimento dell'obbligo di istruzione emergerebbe dalla profilazione fatta in sede di primo incontro presso il centro per l'impiego e, comunque, in fase di sottoscrizione del PaL ovvero del PaIS.

<sup>(39)</sup> Art. 3, co. 1, lett. *a*, d.l. n. 4/2019 che richiama l'art. 2, co. 4, d.l. n. 4/2019.



venga suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne. È evidente che un siffatto sistema rende agevole (e plausibile) immaginare la decurtazione del sussidio nella misura corrispondente alla quota parte spettante per il componente maggiorenne inadempiante, fermo restando il limite minimo dell'ammontare annuo fissato a 480 euro<sup>(40)</sup>.

Non pare, peraltro, possano trovare applicazione le sanzioni stabilite per il mancato adempimento agli impegni assunti con la sottoscrizione del PaL nel quale le misure di attivazione sono finalizzate esclusivamente all'inserimento lavorativo<sup>(41)</sup> come dimostra l'esplicito rinvio a quelle previste dal d.lgs. n. 150/2015<sup>(42)</sup>, dovendosi escludere che la partecipazione ai corsi di istruzione per adulti possa essere, *ratione materiae*, prevista nel patto stipulato presso il centro per l'impiego tanto per effetto della natura e della tipologia di obblighi in esso contenuti e peraltro indicati dalle stesse disposizioni che lo disciplinano<sup>(43)</sup>, quanto in considerazione del fatto che il mancato adempimento dell'obbligo di istruzione (senza qui negare che possa essere concausa della difficoltà di inserimento lavorativo) costituisce manifestazione di un bisogno complesso che necessita di valutazione multidimensionale<sup>(44)</sup> nella misura in cui dimostra il fallimento del sistema nel garantire l'effettività dell'istruzione di base universale (oltre che obbligatoria). Né sono applicabili le sanzioni stabilite con riferimento all'analoga misura di attivazione prevista per i minorenni qualora questi disattendano gli impegni previsti dal PaIS relativi alla frequenza di corsi di istruzione e formazione, data l'esplicita limitazione del relativo ambito soggettivo di riferimento<sup>(45)</sup>.

Resta tuttavia da valutare quale sarà (se vi sarà<sup>(46)</sup>) l'impatto di una disposizione da poco introdotta che affida a un decreto ministeriale (da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 48/2023), la definizione delle modalità di attivazione per l'accesso ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa, ulteriori rispetto a quelle già previste per i beneficiari di RdC (il riferimento è evidentemente a quelli introdotti dalla legge di bilancio e ora revisionati), con la precisazione che l'inosservanza delle modalità di attivazione così definite comporterà l'applicazione delle sanzioni previste dal d.l. n. 4 del 2019, andando così a colmare il vuoto di cui si diceva.

Sul piano sistematico, l'introduzione della nuova misura di condizionalità deve essere letta alla luce degli obiettivi stabiliti nel *Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*, adottato con accordo in sede di Conferenza unificata 8 luglio 2021<sup>(47)</sup>, elaborato, tra l'altro, allo scopo di ridurre le dimensioni del fenomeno

---

<sup>(40)</sup> Art. 3, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(41)</sup> Come è possibile agevolmente ricavare dall'art. 4, co. 7, d.l. n. 4/2019, che equipara sul piano funzionale il patto per il lavoro con il patto di servizio personalizzato di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(42)</sup> Art. 7, co. 3, lett. c, e co. 8, d.l. n. 4/2019. V. anche art. 9, co. 3, d.l. n. 4/2019, con riferimento all'assegno di ricollocazione.

<sup>(43)</sup> Art. 4, co. 7, d.l. n. 4/2019.

<sup>(44)</sup> Arg. *ex art.* 4, co. 5-*quater*, 11 e 12, d.l. n. 4/2019.

<sup>(45)</sup> Art. 7, co. 9, d.l. n. 4/2019, che punisce con sanzioni graduate in ragione della gravità dell'inadempiamento, per quanto qui rileva, il mancato rispetto degli impegni riferiti ai percorsi di istruzione e di formazione a cui devono partecipare i minori.

<sup>(46)</sup> Visti i pochi mesi che mancano alla sostituzione del RdC con l'Assegno di inclusione e con il Supporto per la Formazione e il lavoro

<sup>(47)</sup> V. repertorio atti n. 79/CU dell'8 luglio 2021.

dell'analfabetismo funzionale (inteso come insufficiente livello di competenze di base alfabetiche, matematiche e digitali) <sup>(48)</sup> spesso associato al basso livello di istruzione <sup>(49)</sup>: come già rilevato (*supra*, cap. 1), in Italia, i soggetti di età compresa nella fascia 20 – 29 anni, in possesso, al più, di un titolo di studio secondario inferiore, sono oltre 1,1 milione <sup>(50)</sup>, cifra che raggiunge quasi 2 milioni, se si sommano le persone nel *range* 30 – 34 anni <sup>(51)</sup>. Partendo da questi dati statistici <sup>(52)</sup> e dalle evidenze scientifiche che dimostrano l'esistenza di una correlazione tra il grado di scolarizzazione e la capacità dell'individuo di costruire e sviluppare competenze necessarie per agire nella società (sempre più digitale) del XXI secolo <sup>(53)</sup>, il Piano dedica una specifica linea di azione al contrasto di tali fenomeni nell'ambito della seconda delle tre direttrici di intervento <sup>(54)</sup>, anche in considerazione del (e coerentemente con) il quadro e le strategie messe a punto a livello europeo <sup>(55)</sup>. D'altra parte, costituisce un dato acquisito che l'insufficienza di abilità, conoscenze e competenze di base rappresenta un fattore di rischio di esclusione e di intrappolamento nella povertà per via degli ostacoli che una simile condizione genera nell'inserimento lavorativo, anche qualora si tratti di lavori elementari per il cui svolgimento, oggi, può risultare necessario il possesso di un livello ancorché minimo di competenze digitali ora acquisibili sin dai gradi inferiori del sistema di istruzione e formazione formale <sup>(56)</sup> e, evidentemente, anche nei corsi di istruzione per adulti.

### 1.1.3. Le modifiche alla disciplina della decadenza conseguente al rifiuto di un'offerta di lavoro

La revisione della disciplina del RdC operata con la legge di bilancio per il 2023 ha riguardato anche il regime della decadenza in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro,

---

<sup>(48)</sup> Secondo la definizione coniata dall'UNESCO nel 1984, (<https://en.unesco.org/themes/literacy>), con tale espressione (traduzione del termine anglosassone *illiteracy*) si intende «la condizione di una persona incapace di comprendere, valutare, usare e farsi coinvolgere da testi scritti per intervenire attivamente nella società, per raggiungere i propri obiettivi e per sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità».

<sup>(49)</sup> Cfr. *Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*, pp. 7 – 8.

<sup>(50)</sup> V. ISTAT, *Annuario statistico 2022*, p. 317.

<sup>(51)</sup> *Ibidem*, ove si rileva che sono circa 811.000 i residenti di età compresa nella fascia 30 – 34 anni, che hanno conseguito solo la licenza media.

<sup>(52)</sup> I dati utilizzati nel Piano si riferiscono all'anno 2019 e sono di poco differenti da quelli del 2022: gli individui nella fascia di età 20 – 29 anni in possesso di un titolo di istruzione secondaria inferiore sono 1.172.000 a cui vanno aggiunti 861.000 residenti in età compresa nella fascia 30 – 34 anni.

<sup>(53)</sup> Come previsto dal *Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*, p. 12.

<sup>(54)</sup> *Ivi*, pp. 45 ss.

<sup>(55)</sup> Il riferimento è non solo all'art. 14 della Carta di Nizza e al principio n. 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali, ma anche alla Raccomandazione del Consiglio sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* del 19 dicembre 2016 (2016/C 484/01), alla comunicazione della Commissione europea su *un'Agenda europea delle competenze per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, del 30 giugno 2020 e alla Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa *all'istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* (2020/C 417/01).

<sup>(56)</sup> Considerando n. 1), 2), 7) e 17), Raccomandazione del Consiglio sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti*, 2016/C 484/01.

essendo ora stabilito che la perdita del beneficio consegue alla mancata accettazione della prima (e non più della seconda) offerta lavorativa.

Occorre subito rilevare che le modifiche sono state apportate alle disposizioni sanzionatorie (nel caso di specie, l'art. 7, co. 5, lett. *e*, d.l. n. 4/2019), lasciando immutato il testo di quelle che sanciscono (a carico dei componenti del nucleo familiare tenuti a partecipare alle misure di politica attiva) l'obbligo di accettazione di una "congrua" offerta di lavoro <sup>(57)</sup>, facendo emergere alcune incertezze, peraltro evidenziate in sede di relazione di accompagnamento al disegno di legge di bilancio <sup>(58)</sup>, senza effetti sul dato del testo normativo definitivamente approvato dal Parlamento.

Il mancato coordinamento tra la norma che sancisce la decadenza (dalla cui nuova formulazione è stato eliminato l'aggettivo «congrua») e, di contro, la presenza di tale aggettivo in quella che disciplina gli obblighi di attivazione a carico dei beneficiari del RdC, pone dubbi in merito alla perdurante necessità di siffatta caratterizzazione dell'eventuale offerta lavorativa non rifiutabile. Dubbi che possono essere risolti considerando che la disposizione sanzionatoria nell'eliminare la possibilità di rifiutare offerte di lavoro, richiama esplicitamente la norma dello stesso d.l. n. 4/2019 <sup>(59)</sup> che ne sancisce il dovere di accettarla a condizione che sia congrua secondo i criteri stabiliti dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 come integrato da quelli contenuti in altre disposizioni dello stesso d.l. n. 4/2019.

A tal proposito, occorre rilevare che le previsioni che fissano i criteri di congruità dell'offerta, differenziati secondo che si tratti di prima offerta lavorativa ovvero di offerte successive, non sono stati modificati, determinando la necessità da parte dell'interprete di coordinarli con le novità in tema di decadenza a seguito di immotivato rifiuto.

In buona sostanza, non potranno più essere considerati vigenti i parametri che si riferiscono alle offerte ulteriori rispetto alla prima. Alla luce di tale rilievo, allo stato attuale, è da considerare congrua un'offerta lavorativa che sia coerente con le esperienze e le competenze maturate <sup>(60)</sup>, con sede di lavoro collocata entro 80 chilometri dalla residenza del beneficiario ovvero raggiungibile con mezzi di trasporto pubblici nel limite massimo di 100 minuti <sup>(61)</sup>, con retribuzione superiore di almeno il 10% rispetto al beneficio massimo mensile fruibile da un singolo componente (inclusivo della quota parte di integrazione del reddito familiare per i nuclei residenti in abitazione in locazione) <sup>(62)</sup> e comunque non inferiore ai minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 <sup>(63)</sup>, con rapporto di lavoro anche a tempo determinato o in somministrazione purché di durata non inferiore a 3 mesi ovvero a tempo parziale con orario di lavoro non inferiore al 60% dell'orario a tempo

---

<sup>(57)</sup> L'art. 7, co. 5, lett. *e*, d.l. n. 4/2019, nel testo modificato dall'art. 1, co. 317, lett. *c*, l. n. 197/2022 prevede la decadenza dal RdC qualora un componente del nucleo familiare «non accetta la prima offerta ai sensi dell'art. 4, co. 8, lett. *b*, n. 5».

<sup>(58)</sup> Dossier di accompagnamento al disegno di legge di bilancio, vol. I, p. 412.

<sup>(59)</sup> Il riferimento è all'art. 4, co. 8, lett. *b*), n. 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(60)</sup> Art. 25, co. 1, lett. *a*, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(61)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *a*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(62)</sup> Art. 25, co. 1, lett. *d*, d.lgs. n. 150/2015, come integrato dall'art. 4, co. 9-*bis*, d.l. n. 4/2019 e da ult. mod. dall'art. 1, co. 81, lett. *a*, l. n. 234/2021.

<sup>(63)</sup> Art. 25, co. 1, lett. *d-bis*, d.lgs. n. 150/2015, inserita dall'art. 1, co. 81, lett. *b*, l. n. 234/2021.

pieno <sup>(64)</sup>, a condizione che l'offerta sia conforme ai parametri di distanza dalla residenza richiamati e con la sola esclusione dei nuclei familiari in cui siano presenti soggetti con disabilità grave o in condizioni di non autosufficienza per i quali l'offerta è congrua solo ove il rapporto di lavoro sia a tempo indeterminato e pieno <sup>(65)</sup>.

Peraltro, al fine di incentivare l'accettazione di offerte lavorative "precarie", è stato introdotto il beneficio del non computo del maggior reddito derivante da «contratti di lavoro stagionale o intermittente» ai fini della determinazione dell'ammontare del sussidio, entro il limite di 3000 euro lordi <sup>(66)</sup>. Il che conferma la perdurante vigenza dei criteri di congruità: sarebbe (stato) irrazionale prevedere un incentivo per accettare offerte lavorative difformi dai parametri di congruità se il destinatario può legittimamente rifiutarle senza perdere il diritto a percepire il sussidio assistenziale, salvo l'ipotesi di contratto a termine in attività stagionali di durata non inferiore a 3 mesi, anche in regime di somministrazione di lavoro a condizione che siano rispettati anche gli altri parametri di congruità <sup>(67)</sup>.

In caso di rinnovo del beneficio (alle limitate condizioni vigenti per il 2023, su cui *supra* § 1.1.), è considerata congrua un'offerta lavorativa ovunque collocata nel territorio italiano ma, evidentemente, fermi restando tutti gli altri parametri e con la conferma della deroga prevista per le famiglie in cui vi sia un componente in condizioni di disabilità <sup>(68)</sup>.

Il giro di vite imposto per il 2023 ai margini di rifiuto di un'occasione lavorativa, riallinea il regime della decadenza ora previsto per i fruitori di RdC con quello stabilito per i percettori di NASpI <sup>(69)</sup>, pur permanendo qualche residua differenza dovuta alla natura e alle finalità parzialmente diverse delle due prestazioni di sostegno al reddito. In secondo luogo, al di là del dato formale, in ragione della cronica inefficienza dei

---

<sup>(64)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *b*, d.l. n. 4/2019 e art. 25, co. 1, lett. *d-bis*, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(65)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *d*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(66)</sup> Art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019, come integrato dall'art. 1, co. 317, lett. *a*, n. 3, l. n. 197/2022.

<sup>(67)</sup> Il chiaro intento di creare un incentivo ad accettare occasioni lavorative non stabili, viene perseguito con un'agevolazione che rispetto alle tipologie negoziali del contratto a termine e della somministrazione (e non certo in caso di contratto di lavoro intermittente) opera indistintamente anche qualora la durata prevista fosse superiore ai 3 mesi, facendo ricadere l'offerta nell'area della congruità (in presenza, naturalmente anche degli altri requisiti). Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che remota ove solo si considerino i contratti stipulati negli stabilimenti balneari e, in genere, nelle strutture ricettive del turismo. Sotto un diverso profilo, si osserva che l'incentivo potrebbe risultare funzionale a ridimensionare il rischio derivante dal diverso parametro topografico utilizzato nella disciplina del RdC rispetto a quello impiegato dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, ai fini della definizione di congruità dell'offerta lavorativa: la residenza nel primo caso, il domicilio nel secondo. Come rilevato da L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, Milano, 2019, 224 ss., trattasi di differenza sostanziale che rischia di sortire effetti contrari rispetto all'obiettivo di politica attiva che la legge si propone di realizzare. Secondo l'A. «è assai probabile che, per le persone residenti in territori dove le offerte di lavoro sono assai scarse e i servizi per il lavoro poco efficienti, il sussidio si trasformi in un disincentivo a cercare un lavoro, quindi in una vera e propria "trappola". È quello che sta accadendo, per esempio, per i lavori stagionali in agricoltura o nel turismo, considerato che il contratto offerto ha una durata di pochi mesi e un salario che sovente è inferiore rispetto alla soglia di 858 euro prevista per i percettori del RdC. Insomma, il rischio è che invece di finanziare e favorire la ricerca del lavoro il RdC finisca per finanziare e favorire l'inattività».

<sup>(68)</sup> Art. 4, co. 9, lett. *c*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(69)</sup> Art. 21, co. 7, lett. *d*, d.lgs. n. 150/2015.

servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro <sup>(70)</sup> a cui si sta tentando di porre rimedio con gli investimenti a valere sul PNRR nell'ambito della Missione 5 – componente 1, sarebbe interessante conoscere a quanti di questi soggetti è pervenuta dai servizi per l'impiego (pubblici e privati accreditati) più di un'offerta lavorativa congrua e che, a seguito di rifiuto, sono decaduti dal diritto a godere del sussidio <sup>(71)</sup>.

Da un'indagine condotta dall'INAPP (dati aggiornati al 2021) è emerso che dei percettori di RdC contattati dai centri per l'impiego, solo il 40,4% ha sottoscritto il patto per il lavoro e, di questi, solo la metà ha ricevuto un'offerta lavorativa. La percentuale dei soggetti aderenti al PaL che hanno accettato l'offerta di lavoro si attesta al 21,8% equivalente appena all'8,72% dei percettori di RdC. Alla base del rifiuto, la principale motivazione addotta risiede nell'assenza di corrispondenza tra l'attività lavorativa proposta e le competenze professionali (53,6% dei casi di rifiuto) ovvero il titolo di studio in possesso del soggetto contattato (24,5%) <sup>(72)</sup>. Il che getta non poche ombre sulla oggettività dei parametri di congruità delle offerte lavorative concernenti gli aspetti professionali ed esperienziali in possesso del soggetto destinatario, ma anche sui meccanismi che ne garantiscano l'effettività, facendo sorgere diversi interrogativi: chi e come verifica la congruità dell'offerta lavorativa; entro quali margini il beneficiario di RdC potrà rifiutare legittimamente l'inserimento lavorativo perché non congruo rispetto al personale bagaglio di competenze conservando il diritto al sussidio economico e al di fuori di questi casi, il beneficiario di RdC è materialmente capace di valutare la congruità dell'offerta con riferimento ai parametri diversi da quelli delle competenze professionali?

Sono interrogativi ai quali è arduo fornire una risposta in ragione dell'incertezza se non proprio dell'impossibilità di controllare in che modo vengono selezionate e prospettate ai disoccupati le occasioni di impiego disponibili sul mercato e, per altro verso, probabilmente inutile se si osservano i dati relativi agli inserimenti lavorativi avvenuti per il tramite dei centri per l'impiego rapportati ai risultati dell'attività di intermediazione delle agenzie private per il lavoro e dei canali c.d. informali (parenti, amici, parroci, invio del curriculum al datore di lavoro) <sup>(73)</sup>.

---

<sup>(70)</sup> Cfr. G. POGLIOTTI, *Inps: solo il 20% di chi percepisce il reddito di cittadinanza ha un lavoro*, in *Il sole 24ore*, 11 luglio 2022, che evidenzia come, pur in assenza di statistiche ufficiali da alcune indagini dell'INAPP emerge che i centri per l'impiego trattano per lo più un'utenza "debole" (un terzo della quale ha un basso grado di istruzione) e riescono a condurre al lavoro poco più del 4% degli utenti, tra i quali rientrano anche i percettori di reddito di cittadinanza.

<sup>(71)</sup> Cfr. INAPP, *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-PLUS*, in *INAPP Policy Brief*, n. 27, febbraio 2022, pp. 8 – 9, reperibile in [https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3438/INAPP Reddito di cittadinanza evidenze dall'indagine inapp plus PB 27 2022.pdf?sequence=1](https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3438/INAPP%20Reddito%20di%20cittadinanza%20evidenze%20dall'indagine%20inapp%20plus%20PB%2027%202022.pdf?sequence=1), La questione della mancanza di studi empirici, multi disciplinari e basati su rilevazioni idonee a cogliere aspetti fondamentali per la comprensione dei fenomeni e dell'impatto degli istituti oggetto di questo studio, rappresenta un *vulnus*, di recente evidenziato da S. SACCHI, R. SALOMONE, *Combattere la povertà tra profili di rischio per il futuro ed esperimenti di policy*, in *DLRI*, 2021, pp. 515 ss., spec. p. 526, ove (Salomone) si accoglie con favore la costituzione, sia pur tardiva, del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza ex art. 10, d.l. n. 4/2019.

<sup>(72)</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>(73)</sup> Secondo le risultanze dell'indagine condotta dall'ISTAT, *Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni*, presentata all'audizione dell'Istituto alla XI Commissione della Camera dei deputati, il 17 novembre 2021, aggiornata ai dati

Al cospetto di un quadro preoccupante in termini di inserimenti occupazionali, risultati decisamente migliori sono attesi dal Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) <sup>(74)</sup>, verso il quale sono stati “convogliati” i percettori di RdC soggetti alla condizionalità <sup>(75)</sup> e con cui si persegue l’obiettivo di potenziare e migliorare l’efficacia del già corposo armamentario di strumenti, misure e (infra)strutture di PAL messo a punto nei quattro anni dall’introduzione dell’istituto. Allo stato attuale, a distanza di poco più di un anno dall’avvio del programma <sup>(76)</sup>, rispetto al totale dei soggetti presi in carico, la quota di coloro che hanno un rapporto di lavoro in essere avviato nei 90 giorni successivi all’ingresso in GOL, è pari al 17,6%<sup>77</sup> e, tra questi, tuttavia, i percettori di RdC risultano occupati in una percentuale pari al 5% del totale dei presi in carico; percentuale che sale notevolmente (16,1%) se quegli stessi soggetti percepiscono il RdC a integrazione di NASpI o DIS-COLL ovvero solo NASpI o DIS-COLL (22,5%) o, infine, appartengono ad altra tipologia di disoccupati non destinatari di sussidi economici e non soggetti a condizionalità (18,4%). Tali scarti significativi, che trovano la loro causa nella maggiore lontananza dal mercato del lavoro dei percettori di reddito di cittadinanza, si traducono nel coinvolgimento di questa categoria di beneficiari di misure di sostegno al reddito, prevalentemente nei percorsi del GOL n. 3 e 4, vale a dire quelli che perseguono, rispettivamente, finalità di riqualificazione (*reskilling*) mediante una «robusta attività di formazione... professionalizzante generalmente caratterizzata da un innalzamento dei livelli di

---

rilevati nel 2020 (con l’avvertenza fatta presente dallo stesso ISTAT delle possibili alterazioni dovute alla peculiare situazione pandemica), solo l’1,4% del campione esaminato ha trovato occupazione per il tramite dei centri per l’impiego e una quota pari al 18,7% dei disoccupati che si rivolgono ai CPI per la ricerca di lavoro pari al 18,7% a fronte di una media europea del 42,5% con picchi del 63% in Germania, del 60% in Svezia e del 52% in Francia. È decisamente superiore, benché non particolarmente elevato, il dato relativo a chi reperisce il lavoro tramite l’intermediazione (è esclusa la somministrazione) delle agenzie private: 5%. Mentre il canale informale (parenti, amici) ha un peso del 36,5%. Le restanti quote sono ripartite tra avvio di attività di lavoro autonomo/impresa (8,2%), annunci su giornali e siti internet specializzati (5%), contatto diretto con il datore di lavoro (invio spontaneo del curriculum 20,4%, contattati dal datore di lavoro 6,9%), segnalazione da parte di enti di formazione (2%), stage o altra esperienza formativa nella medesima impresa (4,6%), altre modalità non specificate (0,7%), non sa (0,3%).

<sup>(74)</sup> Istituito con l’art. 1, co. 324, l. n. 178/2020 e attuato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 novembre 2021.

<sup>(75)</sup> Si tratta dei soggetti individuati dall’art. 4, co. 2, d.l. n. 4/2019. V. Allegato A, d.m. 5 novembre 2021, § 5, ove, oltre all’indicazione dei destinatari del programma (individuati principalmente in coloro che sono soggetti agli obblighi di attivazione), si precisa che per i soggetti che accedono agli strumenti di sostegno al reddito dopo l’avvio di GOL, il patto per il lavoro e/o il patto di servizio personalizzato riceveranno gli interventi previsti dal programma nazionale; per coloro che già percepivano provvidenze pubbliche, in fase di prima applicazione del d.m. 5 novembre 2021, tale adeguamento (e, dunque, l’accesso al nuovo programma) avverrà a richiesta degli stessi beneficiari ovvero in mancanza, secondo un piano di aggiornamento parametrato alla capacità dei servizi territoriali per l’impiego di rispondere alle istanze dell’utenza, tenendo conto, che lo stesso GOL, per espressa previsione del decreto ministeriale attuativo (art. 1, co. 3), affida alle regioni e alle province autonome l’adozione di un Piano regionale per l’attuazione di GOL.

<sup>76</sup> I dati riportati sono aggiornati al 31 gennaio 2023, su cui v. ANPAL, *Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, Collana Focus ANPAL, Nota n. 1/2023.

<sup>77</sup> *Ivi*, pp. 15 – 17.

qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione»<sup>(78)</sup> e di inclusione sociale (che accompagna l’inserimento lavorativo), attivati a fronte di un bisogno multidimensionale.

Solo all’esito di questi percorsi si potrebbe (il condizionale è d’obbligo) porre un problema di valutazione di congruità di una eventuale offerta lavorativa rispetto alle competenze acquisite dal disoccupato (percettore di RdC).

#### **1.1.4. L’impiego dei beneficiari di RdC nei progetti utili per la collettività**

Oltre che in caso di rifiuto della prima offerta lavorativa, la decadenza è prevista anche come conseguenza della mancata partecipazione ai progetti utili alla collettività (PUC)<sup>(79)</sup>, per i quali la legge n. 197/2022 ha stabilito che i comuni impieghino tutti i beneficiari di RdC residenti assoggettati agli obblighi di attivazione<sup>(80)</sup> e non più una quota minima pari a un terzo di essi, come precedentemente previsto a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2022<sup>(81)</sup>.

Tale intervento non sembra idoneo a produrre un impatto significativo eccetto che in termini di possibile impulso per gli enti locali a realizzare un numero più elevato di simili iniziative. Infatti, l’ambivalente finalità dei progetti utili alla collettività – misura al contempo di responsabilizzazione e di “riconoscenza” verso la solidarietà generale della collettività e di canale di inclusione dei soggetti socialmente più vulnerabili e lontani dal mercato del lavoro<sup>(82)</sup> – si è finora scontrata con una realtà, quella dei comuni, che manifesta considerevoli difficoltà per incompetenza e talvolta scarse capacità progettuali (inversamente proporzionali ai bisogni delle collettività amministrate) nel dare attuazione alle previsioni in materia, come dimostra l’assoluta insufficienza dei progetti realizzati al cospetto della ben più ampia platea di percettori di

---

<sup>78</sup> V. Allegato A, d.m. 5 novembre 2021, § 6. Il quadro europeo delle qualifiche (*European Qualification Framework*) è stato introdotto con la raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo 23 aprile 2008 (2008/C 111/01), successivamente abrogata e sostituita dalla raccomandazione del Parlamento e del Consiglio 22 maggio 2017 (2017/C 189/03), con lo scopo di rendere maggiormente trasparente e uniforme il riconoscimento delle qualifiche acquisite nell’ambito dei sistemi nazionali di istruzione e formazione.

<sup>(79)</sup> Art. 7, co. 5, lett. *d*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(80)</sup> Art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019, come modificato dall’art. 1, co. 317, lett. *b*, l. n. 197/2022, che fa riferimento a coloro che hanno sottoscritto il PaL o il PaIS, nel cui ambito è contemplata un’apposita dichiarazione di disponibilità a svolgere attività oggetto di PUC eventualmente attivati dal comune di residenza, anche per il tramite di enti del terzo settore.

<sup>(81)</sup> L’art. 4, co. 15, era stato già modificato ad opera dell’art. 1, co. 74, lett. *c*, l. n. 234/2021. Precedentemente, non era prevista alcuna soglia minima di coinvolgimento nei PUC di percettori del sussidio. Pertanto, l’intervento operato con la l. n. 197/2022, più che una novità, costituisce un ritorno al passato, in cui l’assenza di una quota minima di impiego di beneficiari di RdC nelle attività utili alla collettività implicava la presenza di un obbligo generalizzato, come, del resto, si può ricavare dalla lettura dell’art. 3, co. 2, d.m. 22 ottobre 2019, che, nell’individuare i criteri per la selezione dei soggetti da impiegare a fronte di un insufficiente capienza di posti nei progetti predisposti dai comuni, fa riferimento «a tutti i componenti tenuti agli obblighi appartenenti ai nuclei familiari beneficiari del RdC residenti nel territorio di competenza». Circostanza confermata dall’incipit dell’art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019 e dell’art. 2, co. 1, del decreto ministeriale.

<sup>(82)</sup> In proposito, *Relazione del comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, ottobre 2021, p. 82.



RdC da coinvolgere. Come evidenziato nella prima (e finora unica) relazione del Comitato scientifico per il reddito di cittadinanza <sup>(83)</sup>, al 13 ottobre 2021, i PUC predisposti (intendendo per tali quelli caricati sulla piattaforma GEPI, a prescindere dal fatto che non siano stati avviati, siano in corso di svolgimento o già terminati) erano poco più di 11.700, con un potenziale bacino di destinatari pari a poco meno di 95.000 individui, di cui (alla stessa data) solo il 33% circa risultava assegnato a un progetto. Ad oggi (fine marzo 2023), i progetti predisposti sono poco più di 26.000, ma non è dato sapere se tutti i posti disponibili siano stati effettivamente occupati mediante l'assegnazione di percettori di RdC.

Le criticità nel dare attuazione a questa misura, pure in minima parte riconducibili alla sospensione delle attività durante il primo periodo della pandemia <sup>(84)</sup>, trovano la principale ragione anzitutto nell'aggravio organizzativo che comporta la predisposizione e la gestione dei progetti la cui titolarità è attribuita *ex lege* ai comuni <sup>(85)</sup>: secondo le previsioni del decreto ministeriale attuativo, nella predisposizione delle proposte progettuali, i comuni dovrebbero effettuare una preventiva valutazione dei bisogni della collettività di riferimento non potendo, tuttavia, le attività coincidere con quelle ordinariamente (e istituzionalmente) svolte dagli stessi enti locali ovvero dagli altri enti (del terzo settore e/o pubblici) coinvolti e dovendo, invece essere a esse complementari, integrative o di supporto. Pertanto, non è possibile utilizzare i beneficiari di RdC in lavori/opere pubbliche, né per la sostituzione di personale dipendente dei medesimi enti.

A ciò si aggiungano i ritardi nella presa in carico, specie per la sottoscrizione dei patti di inclusione sociale, con marcate differenziazioni a livello territoriale, in ragione dei differenti livelli di capacità degli attori e degli enti locali (non sempre dotati di competenze in organico idonee a gestire processi complessi come quelli implicati dalla elaborazione e dall'attuazione dei PUC) e di efficienza dei servizi coinvolti <sup>(86)</sup>.

La situazione non sembra essere migliorata neanche dopo la messa a regime delle procedure di assegnazione delle persone ai PUC, la cui competenza è ripartita tra i servizi territoriali per il contrasto alla povertà e i centri per l'impiego <sup>(87)</sup>, come pure non ha contribuito a ridimensionare le criticità evidenziate la possibilità per i comuni

---

<sup>(83)</sup> Organismo istituito ai sensi dell'art. 10, co. 1-bis, d.l. n. 4/2019, con d.m. 15 marzo 2021, n. 49. V. *Relazione del comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 78 – 79.

<sup>(84)</sup> INAPP, *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-PLUS*, cit., p. 8. Peraltro, il decreto ministeriale attuativo della misura, previsto dall'art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019, è stato adottato in data 22 ottobre 2019 e pubblicato in gazzetta ufficiale l'8 gennaio 2020, poche settimane prima della dichiarazione dello stato emergenziale con la delibera del C.d.M. del 31 gennaio 2020.

<sup>(85)</sup> Art. 2, co. 2, d.m. 22 ottobre 2019.

<sup>(86)</sup> P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà?*, cit., p. 133; INAPP, *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-PLUS*, cit., p. 8; *Relazione del comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, cit., p. 81.

<sup>(87)</sup> Art. 3, co. 1, d.m. 22 ottobre 2019. L'interoperabilità tra le piattaforme utilizzate, rispettivamente, dagli operatori dei centri per l'impiego e dei servizi comunali di contrasto alla povertà previsto dalla disposizione del decreto ministeriale, necessaria per consentire il coordinamento nell'assegnazione ai PUC dei percettori di RdC (utilizzando le funzionalità e l'aggiornamento dinamico dei posti disponibili per i singoli progetti della piattaforma GePI), è stata resa operativa a partire dal 18 dicembre 2020 (nota Min. lav. 28 dicembre 2020, prot. 0010856).



di avvalersi di enti del terzo settore e di altri enti pubblici<sup>88</sup>, pratica ritenuta auspicabile anche con riferimento alla fase di proposta e di elaborazione dei progetti <sup>(89)</sup>.

D'altra parte, l'insufficienza del numero di progetti costituiva, già *ab origine*, un'eventualità tutt'altro che remota, specie con riferimento al periodo di prima applicazione, di cui si è tenuto conto nella normativa secondaria di attuazione. Il decreto ministeriale 22 ottobre 2019, infatti, stabilisce alcuni criteri di priorità da applicare in siffatti casi: la partecipazione di almeno un componente per nucleo familiare, selezionando il (maggiormente) più giovane tra quelli obbligati <sup>(90)</sup> e l'assegnazione prioritaria ai progetti in ragione dell'entità economica del sussidio previa classificazione (a livello comunale) dei nuclei familiari in ordine decrescente secondo il valore del beneficio <sup>(91)</sup>, con l'effetto di far regredire a criterio di terzo ordine quello che, secondo le norme primarie <sup>(92)</sup>, dovrebbe essere il parametro prioritario, vale a dire l'indirizzo verso i PUC in base alle competenze professionali, agli interessi e alle propensioni del soggetto percettore del RdC <sup>(93)</sup>.

Di fronte a questo quadro, a ridimensionare ulteriormente il potenziale impatto dell'innovazione introdotta per il 2023 concorre, ancora una volta, la considerazione della riduzione della durata massima del beneficio, da porre in relazione alla permanenza dell'onere di prestare attività nell'ambito dei PUC, che viene meno una volta terminato il godimento del sussidio <sup>(94)</sup>.

Questa correlazione, se da un lato può contribuire ad affievolire, con il trascorrere del tempo, le criticità derivanti dall'insufficienza dei progetti rispetto al bacino dei soggetti percettori di RdC da coinvolgere (che, appunto, per via della minore durata del beneficio oltretutto non rinnovabile, tenderanno a ridursi), dall'altro lato renderà ancora più complessa l'elaborazione di progetti che abbiano una durata tale da risultare proficui sia per l'amministrazione (che si sarà avvantaggiata dell'opera prestata dal beneficiario del sussidio), sia per l'individuo nella prospettiva di acquisire nuove competenze <sup>(95)</sup>.

In definitiva, emerge il rischio di riduzione dei progetti realizzabili per via dei più ristretti margini di durata del dovere di parteciparvi a cui si potrebbe sopperire con

---

<sup>(88)</sup> Art. 2, co. 2, d.m. 22 ottobre 2019.

<sup>(89)</sup> Allegato I, sez. II, d.m. 22 ottobre 2019.

<sup>(90)</sup> V. art. 3, co. 2, lett. a, d.m. 22 ottobre 2019.

<sup>(91)</sup> Art. 3, co. 2, lett. b, d.m. 22 ottobre 2019. L'operazione di classificazione e l'applicazione dei criteri di priorità nell'assegnazione ai progetti viene ora effettuata mensilmente dall'apposita sezione della piattaforma GePI dedicata ai PUC.

<sup>(92)</sup> V. l'*incipit* dell'art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019.

<sup>(93)</sup> Il rilievo del *profiling* del soggetto ai fini dell'assegnazione ai PUC è un aspetto a cui l'Allegato I al d.m. 22 ottobre 2019 dedica ampio rilievo, richiamando l'attenzione su quelle informazioni concernenti competenze, abilità e interessi personali della persona che formano oggetto di rilevazione in un'apposita sezione del PaL e del PaIS. Inoltre, si precisa che in sede di profilazione, gli interessati possono fornire delle preferenze in merito alle aree di intervento dei progetti. Tuttavia, si precisa che le preferenze espresse saranno tenute in considerazione ove vi sia disponibilità di posizioni nei progetti (sez. V). Più esplicita l'affermazione contenuta nella sez. VI, ove nell'indicare i criteri di priorità di assegnazione, quello del *profiling* rileva a parità di classe del valore economico del beneficio. Il tutto, a tacere del fatto che, in fase di prima applicazione, l'avvio ai PUC è stato effettuato in ragione dell'ordine di convocazione (cfr. nota Ministero del lavoro 14 ottobre 2020, n. 0008054).

<sup>(94)</sup> Nota Min. lav. 4 dicembre 2020, n. 0010003.

<sup>(95)</sup> Nota Min. lav. 4 dicembre 2020, n. 0010003.

meccanismi di rotazione nella partecipazione, tuttavia, con il vincolo per l'ente proponente/attuatore di rispettare quel minimo di durata necessario a consentire ai destinatari di valorizzare il periodo di attività svolto nell'ambito dei PUC attraverso l'acquisizione di nuove competenze (o il rafforzamento di quelle già possedute) rendendole certificabili, come peraltro espressamente previsto dalle disposizioni in materia <sup>(96)</sup>, ovvero anche solo come canale di (ri)avvicinamento al lavoro.

## 2. La riforma del d.l. n. 48/2023: le finalità

La preannunciata riforma della disciplina del reddito di cittadinanza è arrivata a distanza di soli quattro mesi dagli interventi effettuati con la legge di bilancio per il 2023, sebbene l'entrata in vigore delle due nuove prestazioni è stata differita al 1° gennaio 2024 per l'AdI e al 1° settembre 2023 per il SuFoL.

Ad una rapida scorsa delle disposizioni contenute negli artt. da 1 a 13, d.l. n. 48/2023 <sup>(97)</sup>, l'impressione che si trae è quella di un provvedimento che - almeno per i profili qui rilevanti - andava adottato con urgenza principalmente per chiarire la portata delle norme frettolosamente (mal)formulate nella ristrettezza dei tempi per l'approvazione della legge di bilancio (v. *supra* § 1.1), come infatti dimostrano le previsioni del d.l. n. 48/2023 che novellano alcune di quelle contemplate nella l. n. 197/2022 <sup>(98)</sup> e ridefiniscono in maniera più selettiva le disposizioni del d.l. n. 4/2019 da abrogare <sup>(99)</sup>.

«Tanto rumore per poco» è stato detto <sup>(100)</sup>... In effetti, a dispetto dei roboanti annunci pronunciati durante la campagna elettorale sulla scure che si sarebbe abbattuta sul (popolo dei percettori del) RdC in caso di vittoria elettorale dell'attuale coalizione di governo, la riforma disegna, sì, una nuova geografia dei bisogn(os)i ritenuti meritevoli di (maggiore) tutela ma lascia inalterati molti dei vecchi confini, scegliendo di non invadere i territori del disagio delimitati dalle discipline previgenti del ReI e del RdC. Beninteso: sarebbe errato liquidare le novità con un semplicistico “non è cambiato (quasi) nulla”. Le modifiche ci sono state e, per certi aspetti, sono anche significative. Tuttavia, del reddito (e della pensione) di cittadinanza è scomparso solo il nome ma non la sostanza, sia pure entro i limiti di cui si dirà. Infatti, come già osservato a proposito dell'anticipo della riforma *ex lege* n. 197/2022, è sufficiente soffermarsi sulle norme di carattere finanziario per rendersene conto: gli stanziamenti complessivi previsti per le due nuove misure (inclusi gli incentivi in caso di assunzione) sono di ammontare persino superiore a quelli originariamente previsti per finanziare il RdC e la PdC e, peraltro, incrementali a partire dall'anno 2024 con una previsione decennale (fino al 2033, anno di stabilizzazione dell'entità del finanziamento anche per gli

<sup>(96)</sup> Art. 4, co. 15 bis e 15 ter, d.l. n. 4/2019.

<sup>(97)</sup> Peraltro, inserite all'interno di un atto normativo di portata più ampia toccando anche altri ambiti del diritto del lavoro e della “sicurezza sociale”.

<sup>(98)</sup> Art. 13, co. 2, 5 e 6, d.l. n. 48/2023 che riformulano, rispettivamente, i commi 315, 313 e 314 dell'art. 1, l. n. 197/2022.

<sup>(99)</sup> Art. 13, co. 4, d.l. n. 48/2023, che integra l'art. 1, co. 318, l. n. 197/2022.

<sup>(100)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Sul c.d. Decreto Lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *Labor*, 7 maggio 2023.

esercizi successivi) <sup>(101)</sup>. Il che corrobora l'idea che nei programmi (non dichiarati) del governo non c'è alcun disegno che miri ad eliminare dall'ordinamento i sussidi per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ma semplicemente – come meglio si chiarirà – l'obiettivo è quello di ridefinire la platea dei beneficiari e ridimensionare, in parte, l'entità delle prestazioni, attraverso un sistema di selettività che in ragione dei requisiti soggettivi e oggettivi che legittimano l'accesso all'una e/o all'altra misura, passa per la responsabilizzazione degli “abili al lavoro” che privi dei requisiti per beneficiare dell'AdI, possono a certe condizioni, fruire del SuFoL, restando, invece, sostanzialmente immutati (rispetto alle modifiche operate in sede di legge di bilancio) i parametri di misurazione del disagio e/o dello svantaggio che legittimano il riconoscimento del diritto al più generoso assegno di inclusione. Tale *discrimen*, oltretutto, non corrisponde neanche a quel taglio netto tra “occupabili” e “non” di cui si era udita l'eco nelle aule parlamentari nei mesi antecedenti la riforma, poiché anche tra i fruitori dell'AdI vi sono soggetti in condizione di poter lavorare e sui quali permangono obblighi di “attivazione” primariamente *pro labor*. La differenza rispetto ai requisiti richiesti alle persone che intendono accedere al SuFoL risiede nel fatto che la condotta partecipativa “condizionale” per questo sussidio non è meramente “dichiarativa” delle intenzioni di attivazione in sede di sottoscrizione dei “patti” (salva la verifica *ex post* dell'effettivo adempimento degli impegni assunti nel programma di inclusione), ma deve sussistere già *ex ante* e, come tale, deve essere dotata di una effettività riscontrabile preventivamente nel reale atteggiarsi del richiedente<sup>102</sup>. Il che, peraltro, lo si dirà a breve, ha rilevanti riflessi anche sulla “lettura” funzionale” della misura e, in generale, sulle ragioni sottese alla riforma.

Sotto questo profilo, utili indicazioni emergono dalla correlazione tra i criteri soggettivi di selettività delle due misure (oltre che dell'entità delle stesse) e altri elementi rinvenibili nella produzione legislativa degli ultimi mesi, alcuni “interni” alla disciplina dell'AdI e del SuFoL e, in questo caso, il riferimento è alle norme che regolano i percorsi di attivazione, gli incentivi in favore dei datori di lavoro che assumono i beneficiari dei sussidi e i criteri di congruità dell'offerta lavorativa al cui rifiuto consegue la decadenza dai benefici; altri “esterni” ad essa come le disposizioni che hanno previsto l'incremento delle risorse in favore dell'Assegno Unico Universale (AUU) e la possibilità di fruire del congedo di maternità per un'ulteriore mensilità con diritto al relativo trattamento previdenziale, nonché gli incentivi all'occupazione giovanile e

---

<sup>(101)</sup> V. art. 13, co. 8 e 9, d.l. n. 48/2023. Prendendo come riferimento l'esercizio 2024, primo anno di applicazione delle nuove misure, i due commi dell'art. 13, citati, determinano le risorse destinate a finanziare, rispettivamente l'AdI e il SuFoL, in 5835,3 e 1460,9 milioni di euro, che sommate, ammontano a 7296,2 milioni di euro. L'art. 12, c. 1, d.l. n. 4/2019, stanziava 7166,9 milioni di euro per l'anno 2020 (sebbene, per effetto della legislazione dell'emergenza pandemica quelle risorse sono state incrementate da diversi interventi successivi). Non è possibile effettuare un confronto tra le quote del finanziamento complessivo destinate agli incentivi nell'attuale disciplina e in quella del 2019, poiché nella seconda, a differenza della prima, non è indicata tale ripartizione. Sotto questo profilo, il n. d.l. 48/2023 è più trasparente, ma al contempo impone un tetto diretto all'erogabilità degli incentivi che, invece, nel d.l. n. 4/2019 era solo indirettamente determinato in ragione dell'essere posti a carico dell'ammontare dello stanziamento complessivo.

<sup>(102)</sup> V. Art. 12, c. 5, d.l. n. 48/2023 nel quale si specifica che, dopo aver sottoscritto il “patto di attivazione digitale”, l'interessato deve indicare nel PSP di «essersi rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati (e/o accreditati) ai sensi degli artt. 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003, fornendo idonea documentazione.

all’inserimento dei disabili negli enti del terzo settore <sup>(103)</sup>, l’incremento (per sei mesi) dell’esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti <sup>(104)</sup> e le norme che hanno disciplinato *ex novo* il contratto di prestazione occasionale nel settore agricolo <sup>(105)</sup>.

Sebbene sarà più evidente all’esito dell’esame di maggior dettaglio della normativa che si svilupperà nei prossimi paragrafi, si può anticipare sin d’ora che al fondo dell’indirizzo politico c’è un’idea di modello di sviluppo (per la ripresa economica) e di governo delle dinamiche del mercato del lavoro che, al di là delle “arringhe” nei confronti dei percettori del RdC, protende a far affluire l’offerta di lavoro verso i luoghi ove si registra un eccesso di domanda, spingendo a “emigrare” (come avvenuto negli anni 50-60) chi è in condizioni individuali e familiari (secondo la disciplina dei sussidi) di sostenere il trasferimento. Insomma, l’intento è di favorire attraverso un ingranaggio normativo “coassiale” <sup>(106)</sup> la mobilità territoriale, uno dei fattori di ostacolo nel contrasto alla disoccupazione (anche giovanile, soprattutto al Sud), relegando a un ruolo di secondo piano i profili “qualitativi” dell’occupazione disponibile verso la quale si vuole indirizzare il *surplus* di offerta di lavoro, come è possibile evincere dai nuovi criteri definitori della congruità delle offerte di lavoro per i beneficiari di AdI e SuFoL <sup>(107)</sup>.

In questo processo, le agevolazioni più significative sono quelle relative alla compatibilità (*rectius*, cumulabilità) tra sussidio e maggior reddito derivante dall’eventuale reperimento di un’occupazione e all’incremento dell’importo dell’AUU in favore delle famiglie con minori a carico.

Dato lo strumento tecnico utilizzato (il decreto-legge), le ragioni che hanno indotto il governo a intraprendere quanto prima l’indirizzo descritto dovevano essere di «straordinaria necessità e urgenza». Tuttavia, dalla lettura del preambolo del d.l. n. 48/2023 sembra potersene ricavare non più che una motivazione “riflessiva”, autoreferenziale: la straordinaria necessità e urgenza consiste(rebbe) nella stessa “essenza” dell’intervento legislativo, ovverosia, l’introduzione di «nuove misure nazionali di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di lavoro, di formazione, di istruzione, di politica attiva, nonché di inserimento sociale». L’urgenza e la necessità risiederebbero, insomma, nell’esigenza di sostituire le vecchie misure.

In realtà, l’unica reale impellenza, come anticipato, è stata generata dallo stesso governo quando, con l’intervento sul d.l. n. 4/2019 in sede di legge di bilancio per il 2023, ha (prematuramente) abrogato le disposizioni che disciplinano il reddito di

<sup>(103)</sup> Rispettivamente, artt. 27 e 28, d.l. n. 48/2023.

<sup>(104)</sup> Art. 39, d.l. n. 48/2023.

<sup>(105)</sup> Art. 1, co. 343 – 354, l. n. 197/2022.

<sup>(106)</sup> Espressione che pur priva di tecnicismo non pare incoerente rispetto al tempo che, in qualche modo, tocca quello delle prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione ovvero di mancanza di lavoro in costanza di rapporto, gli “ammortizzatori” (sociali).

<sup>(107)</sup> Come è possibile evincere dall’assenza di qualsiasi riferimento alle esperienze, alle preferenze e alle competenze del soggetto, nella disposizione (art. 9, d.l. n. 48/2023) che ridefinisce i parametri di congruità dell’offerta lavorativa “irrinunciabile”, pena la decadenza dal diritto a percepire il sussidio. Si evidenzia, tuttavia, la differenza rispetto alle norme pure contenute nel d.l. n. 48/2023 che regolano il coinvolgimento dei beneficiari di AdI e SuFoL in attività formative, in progetti utili per la collettività, come per es. l’art. 5, c. 2, d.l. n. 48/2023, in tema di accesso alle misure di politica attiva attraverso la piattaforma digitale dedicata ai beneficiari di AdI istituita in seno al *Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa* (SIISL) su cui v. *infra*.

cittadinanza (con decorrenza dal 1° gennaio 2024) prima ancora di introdurre le prestazioni che ne avrebbero preso il posto e, peraltro, senza regolare il regime transitorio, travolgendo anche le previsioni sanzionatorie per sussidi i cui effetti giuridici (al di là dell'erogazione della prestazione economica) potevano oltrepassare la data di entrata in vigore delle nuove disposizioni nel 2024, come pure norme di applicazione generale e di razionalizzazione del sistema contenute nel d.l. n.4/2019 <sup>(108)</sup>.

Tutto qui? In realtà, non esattamente. Infatti, facendo un parallelo con la disciplina del RdC, anche questa – come detto (*supra* cap. 2) – venne alla luce mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza.

In quell'occasione, come è possibile evincere dal preambolo del provvedimento, parimenti si utilizzò una motivazione che venne ricondotta all'introduzione stessa di una “nuova misura” nonostante un contesto nel quale aveva fatto da poco ingresso nell'ordinamento il primo strumento di contrasto alla povertà e di inclusione sociale (degno di simile qualificazione), sicuramente destinato a un bacino di potenziali bisogni molto più ristretto (e con un sussidio economico di ammontare di gran lunga inferiore) a quello del RdC. Il che, come rilevato, poteva giustificare la sussistenza della necessità, ma non certo quella della “straordinaria urgenza”. Alternative per procedere in tempi e con modi differenti sicuramente non mancavano: per es. sarebbe stato possibile attendere che il ReI andasse a regime per intervenire successivamente con modifiche estensive <sup>(109)</sup> sul piano soggettivo e oggettivo e con una revisione degli importi delle prestazioni, un'evoluzione in senso espansivo oltretutto espressamente prevista, sia pure con la consueta condizione del limite delle risorse disponibili <sup>(110)</sup>. Ma sta di fatto che, anche all'epoca, si optò per lo strumento tecnico del decreto-legge, evidentemente perché i proclami della campagna elettorale - non meno roboanti ancorché di segno opposto di quelli ascoltati nel corso dell'ultima – indussero il governo che si insediò - come non mai tardivamente - ad abrogare il sussidio in vigore per sostituirlo con uno di ben altra portata e, peraltro, affiancandogli un robusto piano straordinario di rafforzamento strutturale dei CPI (tralasciando la questione dei c.d. *navigator*). Insomma, in quella circostanza si intervenne con la decretazione d'urgenza senza ricorrere al meccanismo della legge ordinaria (o di delega, come fatto in occasione dell'introduzione del ReI) perché occorreva mantenere le promesse fatte all'elettorato sostituendo la prestazione esistente con una misura a cui venne attribuita una denominazione impropria (e fuorviante), trattandosi, come detto, di uno schema di *reddito minimo garantito* e non di *base universale* <sup>(111)</sup>.

---

<sup>(108)</sup> Tra le norme abrogate e ora ripristinate vie era anche l'art. 4, co. 15-*quater*, d.l. n. 4/2019 che aveva introdotto l'importante previsione della conservazione dello stato di disoccupazione a fronte di redditi da lavoro (subordinato o autonomo) non superiori alla c.d. *no tax area*. sulla questione dell'abrogazione delle norme sanzionatorie in materia di RdC, M. MISCIONE, *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in *LG*, 2023, pp. 337 ss.

<sup>(109)</sup> E tale era l'indirizzo politico del governo allora in carica vista l'evoluzione successiva che portò all'istituzione del RdC.

<sup>(110)</sup> V. art. 2, c. 5, d.lgs. n. 147/2017.

<sup>(111)</sup> Emblematicamente L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., p. 175, rileva che di urgente vi era «solo l'esigenza di arrivare alle elezioni europee del 26 maggio 2019 con un provvedimento che [*marcasse*] tra il Governo in quel momento in carica e quelli della precedente legislatura» (corsivo nostro). Anche A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. *IT*, 2021, n. 433, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2021, n. 1, pp. 37 ss., spec. p. 39, sottolinea la questione, sia pure riguardo al diverso ambito delle riforme realizzate dal governo Renzi.

Tornando al d.l. n. 48/2023, al netto della differente linea di indirizzo perseguita rispetto a quella degli esecutivi che si sono avvicendati nel corso della precedente legislatura, anche in questa occasione il governo in carica aveva evidentemente le medesime esigenze di saldare in tempi rapidi il debito elettorale, liquidando come fallimentare o come non adeguata una misura che – pur con le criticit  evidenziate - si   trovata a fronteggiare scenari imprevedibili a distanza di un anno dal suo ingresso nell’ordinamento rendendo impossibile qualsiasi valutazione di impatto in un contesto di “normalit ” (sebbene ora diversa da quella in cui il RdC fu introdotto).

Con l’assegno di inclusione e il supporto per la formazione e il lavoro siamo giunti all’introduzione (per sostituzione delle precedenti) di sei misure nell’arco di poco pi  di sei anni se si considera anche il SIA del 2016, tralasciando la legislazione emergenziale.

Con questa breve digressione si intende sottolineare che – al di l  della condivisibilit  o meno delle scelte concretamente compiute da governi di diversa ispirazione (essendo queste valutazioni rimesse a ogni singolo individuo secondo le personali convinzioni) – la ricerca perenne del consenso elettorale tende a far coincidere la funzione emergenziale di uno strumento legislativo con le esigenze di una politica “consumistica” nei tempi, nei contenuti e nelle concrete modalit  di attuazione del relativo indirizzo. Questa prassi di produzione normativa - oltre a mettere in discussione la forma di Stato <sup>(112)</sup> ridimensionando il ruolo del Parlamento la cui prevalente attivit  consiste ormai nell’approvazione di leggi di “conversione” con il meccanismo del c.d. “voto di fiducia” - elide alla radice qualsiasi dibattito sui contenuti di interventi legislativi anche fondamentali come quelli oggetto d’indagine (che probabilmente, date le maggioranze, verrebbero comunque approvati) eliminandosi in tal modo la reale possibilit  di miglioramento che potrebbe derivare dalla discussione politica nelle aule parlamentari. Ma a parte questo, l’aspetto decisamente pi  negativo deriva proprio dalla notevole “volatilit ” di quelle maggioranze parlamentari e dal conseguente avvicinarsi - anche nel corso della medesima legislatura - di pi  governi di indirizzo diverso, generando discontinuit  nelle scelte che, per produrre effetti ovvero per valutarne compiutamente l’impatto, in molti casi, richiedono tempi pi  lunghi di quelli attuali della politica.

E non   tutto, perch  la ristrettezza dei tempi (frutto di quella perenne ricerca del consenso mediatico prima ancora che elettorale), non di rado, determina una produzione normativa di pessima qualit  sotto molteplici profili: genericit  e ambiguit  delle espressioni utilizzate, eccessivo ricorso a rinvii ad altri testi legislativi o stratificazioni di modifiche sugli stessi, assente o errata valutazione degli effetti sistematici delle nuove norme sul quadro legislativo vigente.

Sia chiaro, la critica non   indirizzata specificamente all’azione dell’esecutivo in carica ma   generale e, dunque, rivolta soprattutto all’operato delle maggioranze parlamentari e dei governi pregressi sia perch    trascorso troppo poco tempo dall’insediamento di quello attuale, sia in quanto nel panorama dell’ultimo ventennio questo   l’unico che ha qualche possibilit  di giungere a fine legislatura dopo un lungo periodo

---

<sup>(112)</sup> Cfr. in tema lo studio di A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalit *, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2014, pp. 1 ss., anche con interessanti rilievi statistici che confermano il fenomeno e per il rilievo riferito nel corpo del testo pp. 17-18.

di maggioranze “ballerine”. Ciò nondimeno proprio per tale ragione, una più ampia (e lenta) riflessione sugli interventi da realizzare avrebbe giovato innanzitutto alla continuità sotto tutti i profili, magari limitandosi ad apportare alle novità già introdotte nel d.l. 4/2019 con la legge di bilancio per il 2023 (in buona parte poi trasfuse nel d.l. 48/2023) i correttivi necessari a eliminare le criticità prima evidenziate e, come detto, frutto di una inopportuna (quanto mediaticamente ghiotta) precipitosità.

### 3. L'Assegno di inclusione

Fatta tale premessa, si può passare all'esame del contenuto delle disposizioni che regolano le misure l'Assegno di Inclusione che si appresta ad assumere il ruolo di sostituto primario del RdC nel nuovo corso della lotta alla povertà e all'esclusione sociale e la cui disciplina risulta in buona parte applicabile anche al Supporto per la formazione e il Lavoro. La definizione contenuta nell'art. 1, d.l. n. 48/2013, al 1° comma, ne esplicita, infatti – al pari del suo *futuro* predecessore (scusandosi per l'ossimoro) – la natura polifunzionale essendo qualificata quale «misura nazionale [*al contempo*] di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro».

Un primo aspetto subito evidente è che nella definizione dell'assegno di inclusione diversamente da quella del RdC *ex art.* 1, c. 1, d.l. n. 4/2019, il sussidio non è qualificato come livello essenziale delle prestazioni. Verosimilmente perché avendo definito l'AdI «misura nazionale» e, alla luce di quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 10/2010 (v. *supra* cap. 1), si è ritenuta non necessaria la riproposizione della formula contenuta nel d.l. n. 4/2019, invece ripresa nella definizione dei servizi attraverso cui realizzare i percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa disciplinati dall'art. 6 del d.l. n. 48/2023.

Un secondo elemento di differenza definitoria tra la vecchia e la nuova prestazione è l'inversione d'ordine nella collocazione topografica delle “politiche del lavoro” che sembrerebbero non più assurgere al grado di elemento qualificante la natura del sussidio, bensì degraderebbero al ruolo di “mero” strumento di emancipazione dalla condizione di disagio.

A ben vedere dalla lettura del secondo comma della disposizione di apertura del d.l. n. 48/2023, tale opzione interpretativa viene ridimensionata in quanto l'AdI è definito come «misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale» ponendosi su un piano paritario la dimensione economica e quella prettamente socio-assistenziale/lavorativa, ribadendosi (ecco perché ridondante) quanto già affermato nel primo comma in merito al ruolo delle politiche attive e dei percorsi di inclusione sociale che sono strumento di liberazione dalla situazione di indigenza (non solo economica), con la precisazione aggiuntiva, in questo secondo caso, che la partecipazione a tali misure costituisce condizione abilitante all'accesso al sostegno reddituale.

Sicché, l'aver eliminato dalla definizione della natura della prestazione il riferimento alle politiche attive del lavoro non pare circostanza idonea a connotare in senso differente dalla precedente la nuova prestazione. Sembra, piuttosto, volersi ribadire il differente ambito di destinatari dell'assegno di inclusione rispetto a quello del RdC, rendendo quanto più chiaro possibile che il bacino di potenziali beneficiari

dell'assegno di inclusione sono soggetti appartenenti a nuclei familiari che al di là della disagiata condizione economica (derivante anche dalla mancanza di lavoro o da occupazioni a basso reddito) presentano altri fattori di svantaggio che li rendono unicamente meritevoli della maggiore tutela garantita dal primo dei due nuovi sussidi introdotti dal d.l. n. 48/2023.

### 3.1. *Segue: ... i requisiti soggettivi*

In effetti, sebbene con una formulazione che non brilla per linearità<sup>113</sup>, a conferma di quanto sostenuto, l'art. 2, co.1, d.l. n. 48/2023 riconosce l'AdI – si riporta testualmente - «a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia [...] delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità [...] nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età», lasciando intendere che i nuclei che non hanno membri appartenenti alle «fasce deboli» (alla luce della definizione della prestazione contenuta nell'art. 1, del decreto legge) non sono legittimati ad accedere al sussidio. Il criterio selettivo, dunque, è il medesimo utilizzato per definire i nuclei familiari esclusi dalla riduzione dei limiti di durata nella fruizione del RdC introdotti dalla l. n. 197/2022 (<sup>114</sup>).

Questa delimitazione, sia pure con alcune differenze, si inserisce nel solco di quella tracciata dalla versione originaria della disciplina del ReI, una selettività che, tuttavia, non ha mai trovato applicazione in quanto abrogata dalla legge di bilancio per il 2018 prima ancora che la misura entrasse in vigore (<sup>115</sup>).

I nuovi criteri di individuazione degli aventi diritto al sussidio sembrerebbero lasciare intendere la volontà di ridurre l'ambito soggettivo di intervento delle misure di contrasto alla povertà (<sup>116</sup>), limitandolo alle famiglie a rischio di marginalità sociale per via delle condizioni personali di uno o più componenti ed escludendo in tal modo i nuclei che, pur se in condizioni di disagio economico, non presentino - in ragione della relativa composizione - altri fattori di svantaggio. Tuttavia, le apparenze spesso ingannano. Infatti, a parte quanto si dirà a proposito della platea degli attuali beneficiari del RdC che “transiteranno” nell'ambito applicativo del SuFoL, per quelli che invece ricadranno nel cono d'ombra dell'AdI si rileva il contestuale allargamento del bacino potenziale dei destinatari (per lo più stranieri) derivante dal dimezzamento del requisito minimo della residenza che viene ridotto a un quinquennio, fermo restando quello degli ultimi due anni senza soluzione di continuità (<sup>117</sup>) e la residenza nel territorio

---

(<sup>113</sup>) L'art. 2, c. 1, d.l. n. 48/2023, testualmente, prevede: «L'Assegno di inclusione è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità, come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età».

(<sup>114</sup>) Il riferimento è all'art.1, c. 314, l. n. 197/2022.

(<sup>115</sup>) V. art. 3, c. 2, d.lgs. n. 147/2017 (successivamente abrogato dall'art. 1, c. 192, l. n. 205/2017), che individuava i beneficiari del ReI nei nuclei familiari connotati dalla presenza di almeno un minore, ovvero di un disabile e di un suo genitore o tutore, di una donna in stato di gravidanza ovvero di un soggetto con almeno 55 anni di età in stato di disoccupazione.

(<sup>116</sup>) Ma non quello complessivo inclusivo della platea dei destinatari del SuFoL.

(<sup>117</sup>) Art. 2, c. 2, lett. a, n. 2), d.l. n. 48/2023.



nazionale al momento della richiesta del sussidio, per l'intera durata del beneficio e per tutti i componenti del nucleo familiare computati nella scala di equivalenza ai fini della determinazione dell'ammontare del beneficio <sup>(118)</sup>.

L'effetto quantitativo complessivo della ridefinizione dei criteri di selezione dei destinatari è ben chiarito da alcuni passaggi della nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023: la riduzione conseguente alle modifiche dei requisiti soggettivi di accesso al sussidio dovrebbe comportare nel 2024 una diminuzione dai circa 1.192.000 dei nuclei beneficiari di RdC e PdC (dicembre 2022) a circa 733.000 percettori di Assegno d'inclusione, stima inclusiva dell'incremento atteso per effetto del meno rigoroso requisito di residenza (su cui v. *infra* in questo paragrafo) e delle compensazioni tra nuclei attualmente percettori di PdC che transiteranno nell'area delle persone in fascia di età compresa tra 60 e 66 anni che potrà accedere all'AdI <sup>(119)</sup>. A queste stime va aggiunta quella relativa ai potenziali beneficiari del SuFoL che vengono valutati in circa 436.000 nuclei, stranieri inclusi <sup>(120)</sup>. Sommando le stime delle due platee <sup>(121)</sup> si giunge un bacino di utenza pari 1.169.000 nuclei, vale a dire appena 23.000 in meno di quelli accertati a dicembre 2022. Il che costituisce la riprova che il disegno celato dietro la manovra governativa (al di là del *makeup sul nomen*) non ha nulla a che vedere con la "guerra" ideologica ai percettori del RdC, ma si sostanzia nel tentativo di costruire un meccanismo di governo delle dinamiche del mercato del lavoro che possa favorire la mobilità dell'eccesso di offerta di lavoro nella direzione (dei luoghi e con la qualità) richiesta dalla domanda. Che questi siano i reali obiettivi della riforma trova ulteriore conferma nella previsione che esclude i sessantenni che beneficerebbero dell'AdI dai doveri di "attivazione" salvo volontaria richiesta di adesione a un percorso personalizzato di inserimento lavorativo o sociale <sup>(122)</sup>: le persone in età avanzata oltre a incontrare per ovvie ragioni maggiori difficoltà nel (re)inserimento lavorativo, con la contestuale eliminazione del RdC e della PdC, e la ridefinizione dei criteri di selezione dei beneficiari dell'AdI e del SuFoL, "liberano spazio" nel mercato (del lavoro regolare) per i più giovani, magari per essere destinati ad attività utili per la collettività non sacrificando in tal modo le politiche mirate all'*active ageing*. Su questi profili si ritornerà nel prosieguo allorché si approfondirà l'esame dei percorsi di "attivazione".

Tornando alla riduzione del requisito minimo di residenza, la modifica è sicuramente da accogliere con favore in quanto, in tal modo, lo si riallinea con quello minimo previsto dalle norme in materia di diritto di soggiorno permanente per cittadini UE e i relativi familiari <sup>(123)</sup> e di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo <sup>(124)</sup>. Peraltro, si rileva che sono stati espressamente introdotti alcuni parametri che, ai soli fini dell'accesso alle prestazioni di AdI e SuFoL, forniscono elementi certi in merito al requisito della continuità della residenza che si intende interrotta in ipotesi di assenza per almeno due mesi continuativi ovvero almeno quattro non continuativi,

---

<sup>(118)</sup> Art. 2, c. 2, lett. a, n. 3), d.l. n. 48/2023.

<sup>(119)</sup> Nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023, p. 6.

<sup>(120)</sup> *Ivi*, p. 29.

<sup>(121)</sup> Vale a dire 733.000 beneficiari dell'AdI e 436.000 beneficiari del SuFoL.

<sup>(122)</sup> Art. 6, co. 5, lett. a, d.l. n. 48/2023.

<sup>(123)</sup> Art. 14, d.gs. n. 30/2007 che attua la direttiva 2004/38/CE.

<sup>(124)</sup> Art. 9, d.lgs. n. 286/1998, come novellato dall'art. 1, d.lgs. n. 3/2007 che attua la direttiva 2003/109/CE.

salvo che non sussistano gravi e comprovate ragioni di salute <sup>(125)</sup>. Questa previsione ha il pregio di introdurre un elemento di certezza in merito all'accertamento della sussistenza del requisito *de quo* date le problematiche riscontrate rispetto a quello decennale richiesto dalla disciplina del Reddito di cittadinanza e per il quale più volte il Ministero del lavoro è dovuto intervenire con note di chiarimento nelle quali si è privilegiato - rispetto alla rigidità dell'iscrizione anagrafica - un criterio di effettività del radicamento territoriale, specie per gli stranieri <sup>(126)</sup>. Peraltro, non si può sottacere che le ragioni che potrebbero indurre a un allontanamento temporaneo dal territorio italiano per periodi di tempo superiori a quelli indicati, potrebbero essere diversi da quelli di salute ma non per questo meno meritevoli di tutela (si pensi a carichi di cura per accertate situazioni di malattia grave di un familiare).

Oltre a quelle finora evidenziate, dalla lettura dell'art. 2, d.l. n. 48/2023 emergono altre differenze rispetto al testo dell'omologa disposizione contenuta nella disciplina del RdC, la cui portata è opportuno esaminare.

Quanto alle categorie di soggetti titolati a richiedere il beneficio, con formula razionalizzante, si conferma la legittimazione dei cittadini dell'Unione europea (nella quale rientrano anche gli italiani senza che sia esplicitamente menzionato il requisito del possesso della cittadinanza italiana) o dei loro familiari titolari di diritto di soggiorno o di diritto di soggiorno permanente, dei cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e - si aggiunge - dei titolari dello *status* di protezione internazionale *ex d.lgs. n. 251/2007*. L'indicazione esplicita di questa categoria ha una valenza più apparente che reale in quanto le persone beneficiarie di protezione internazionale [che include sia lo *status* di rifugiato, sia quello di protezione sussidiaria <sup>(127)</sup>] godono del diritto all'assistenza sociale e sanitaria in condizioni di parità con gli italiani <sup>(128)</sup>, ragione per la quale l'inequivocabile dato testuale (il possesso "cumulativo" dei requisiti di cittadinanza e/o di soggiorno e di residenza) non aggiunge nulla a quanto già era ricavabile dalle disposizioni vigenti essendo queste persone titolate *ex lege* a richiedere l'AdI ove in possesso anche degli altri requisiti oggettivi e soggettivi, compreso quello della presenza nel nucleo familiare di soggetti "socialmente deboli" <sup>(129)</sup>.

Semmai, è da sottolineare la perdurante assenza dal novero dei soggetti legittimati dei titolari di Carta Blu UE e permesso unico lavoro, ai quali, ove in possesso del triplice requisito residenziale (al momento della presentazione dell'istanza, quinquennale e biennale continuativo) non resterebbe altra possibilità se non quella di richiedere la conversione del permesso di soggiorno in uno di quelli abilitanti. Teoricamente, lo stesso rilievo si può prospettare per i cittadini di paesi terzi che soggiornano per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato e collocamento alla pari <sup>(130)</sup>, sebbene occorre

---

<sup>(125)</sup> Art. 2, co. 10, d.l. n. 48/2023.

<sup>(126)</sup> Da ult. nota Min. lav. 0003803, 14 aprile 2020.

<sup>(127)</sup> Art. 2, co. 2, lett. *a* e *a-bis*, d.lgs. n. 251/2007, che attua la direttiva 2004/83/CE.

<sup>(128)</sup> Art. 27, d.lgs. n. 251/2007, che attua la direttiva 2004/83/CE.

<sup>(129)</sup> Non è un caso che l'art. 2, co. 1-*ter*, d.l. n. 4/2019 nell'esonerare i titolari di *status* di rifugiato politico dall'onere di certificazione del possesso dei requisiti patrimoniali (stabilito al comma 1-*bis* della medesima disposizione) omette l'indicazione di questa categoria di persone dall'elencazione dei soggetti titolati a presentare istanza evidentemente ritendo implicita la legittimazione in virtù della normativa generale che regola il riconoscimento di quello *status*.

<sup>(130)</sup> Ai sensi della Direttiva (UE) 2016/801, attuata in Italia con d.lgs. 11 maggio 2018, n. 71.

tenere presente che, realisticamente, è più raro che queste persone possano maturare le condizioni di eleggibilità cumulativamente richieste dal d.l. n. 48/2023 <sup>(131)</sup>.

Una seconda differenza tra le disposizioni che regolano i requisiti indispensabili per richiedere, rispettivamente l'AdI e il RdC, emerge dall'assenza, nella prima, del rinvio esplicito alla fonte da cui attingere la definizione di familiare titolare di diritto di soggiorno Ue o di diritto di soggiorno permanente che, invece, è espressamente menzionata nella disciplina del RdC. L'omissione non sembra tuttavia degna di riflessi in quanto la normativa di riferimento (*per relationem*) non può che essere quella della definizione di familiare contenuta nel d.lgs. n. 30/2007 che regola i diritti di soggiorno per i cittadini UE <sup>(132)</sup>.

Un'ulteriore novità rispetto all'attuale disciplina del RdC riguarda la "riesumazione" dell'estensione dell'effetto preclusivo nell'accesso all'AdI nei confronti dell'intero nucleo familiare qualora almeno un componente sia disoccupato in conseguenza di dimissioni, nei dodici mesi successivi al recesso, con la sola eccezione dei casi in cui questo derivi da giusta causa (come nel d.l. n. 4/2019) ovvero di risoluzione consensuale ai sensi dell'art. 7, l. 604/1966 esimente introdotta *ex novo* <sup>(133)</sup>. Un'analoga previsione era contenuta nella versione originaria del d.l. n. 4/2019 <sup>(134)</sup>, ma fu rettificata in sede di conversione in legge limitando il diniego del diritto al RdC al solo componente dimissionario mediante l'esclusione dal computo per la determinazione della scala di equivalenza. Questo *revival* della penalizzazione lascia perplessi perché - come nel caso di decadenza dall'erogazione del beneficio in caso di mancata partecipazione alle attività di inclusione sociale e lavorative previste dai patti sottoscritti (ma sul punto *infra* § 3.5) - fa ricadere gli effetti negativi del comportamento "irresponsabile" di un membro della famiglia su tutti gli altri. È tuttavia da rilevare che la disposizione ricollega la preclusione alle dimissioni presentate esclusivamente da componenti tenuti agli obblighi di attivazione individuati ai sensi dell'art. 6, co. 4, d.l. n. 48/2023, che sono - si riporta testualmente - i «maggioresni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura» (su cui *infra*). Il dato testuale della norma non ne rende immediata l'intelligibilità della portata: non è chiaro, infatti, se le caratteristiche ivi elencate siano da intendersi cumulativamente e - in tal caso, gli obblighi di partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro sussisterebbero solo ove tutte le condizioni descritte fossero presenti in capo a un componente del nucleo familiare - oppure debbano essere intese disgiuntamente, con la conseguenza che i doveri di partecipazione alle misure di politica attiva sorgerebbero per il fatto che il componente versi anche in una sola delle condizioni elencate, salvo - in ambo i casi - l'esimente dei "carichi di cura". A rendere più nebulosa la questione è anche la previsione di altra disposizione che individua i componenti da avviare ai centri per l'impiego - dopo la valutazione da parte dei servizi sociali - in coloro che hanno età compresa nella fascia 18 - 59 anni <sup>(135)</sup>. Al

---

<sup>(131)</sup> Sulla questione G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 3, pp. 655 ss. spec. p. 665.

<sup>(132)</sup> Nel caso di specie, quella contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 30/2007.

<sup>(133)</sup> Art. 2, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(134)</sup> Era prevista dal testo originario dell'art. 2, co. 3, d.l. n. 4/2019, poi modificata nell'attuale versione dalla legge di conversione n. 26/2019.

<sup>(135)</sup> Art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023.

di là della perfettibile formulazione della disposizione che agevolerebbe la corretta comprensione del contenuto della norma <sup>(136)</sup>, qualora si accogliesse la prima opzione interpretativa, ne deriverebbe un obbligo molto limitato – anche alla luce delle ipotesi di esonero (di cui ora si dirà) e in considerazione del fatto che gli stessi criteri selettivi per il riconoscimento dell’Assegno di inclusione prevedono *per tabulas* la presenza di almeno un componente che, per caratteristiche personali, è esonerato *ex lege* dal partecipare alle misure di attivazione. Inoltre, una simile interpretazione determinerebbe l’esclusione dei componenti maggiorenni inattivi che non esercitano responsabilità genitoriale, evenienza niente affatto remota se si considera, per es. un nucleo di quattro persone, con un figlio minore e uno maggiorenne su cui non graverebbe alcun obbligo di attivazione. Il ché sarebbe comunque contrario allo spirito della legge. In definitiva, accogliere l’opzione interpretativa descritta equivarrebbe a ritenere non onerati soggetti qualificabili come NEET, se si considera che chi è impegnato in percorsi di studio o risulta già occupato è comunque esente dalla partecipazione alle iniziative di politica attiva.

Deve pertanto ritenersi preferibile la seconda interpretazione proposta da cui deriva che qualsiasi componente del nucleo che abbia una delle caratteristiche individuate dall’art. 6, co. 4, d.l. n. 48/2023 è soggetto al dovere di sottoscrivere un patto di servizio personalizzato, quand’anche non fosse computabile nella scala di equivalenza per la determinazione del beneficio. Il che, come si dirà (*infra* § 3.3), accade per i maggiorenni senza carichi di cura e normodotati purché di età inferiore ai sessanta anni.

Chiarito questo aspetto, nell’auspicio di rettifiche migliorative al testo in sede di conversione, permane qualche incertezza in merito all’individuazione della *ratio* sottesa all’esplicita indicazione dei componenti con responsabilità genitoriale. La lettura disgiunta delle qualità soggettive qui preferita sembra poter fornire una risposta coerente: infatti, proprio perché i componenti “maggiorenni” costituiscono categoria distinta e autonoma, l’esplicitazione della condizione di sussistenza di responsabilità genitoriale sembra mirata a imporre l’adempimento ai doveri partecipativi anche a soggetti che – diversamente, secondo le altre regole ivi sancite - ne sarebbero esclusi e in particolare, i minori sui quali la genitorialità produce l’effetto di obbligarli a prendere parte ad attività formative o ad altre misure di politica attiva previste dai patti. D’altra parte, tale estensione si giustifica in funzione di altri principi operanti nell’ordinamento e, specificamente, di quelli che dispongono l’obbligo del mantenimento dei figli, sanciti negli artt. 147 e 315-*bis* e 316 c.c. nonché nell’art. 30, co. 1 Cost. L’interpretazione qui ritenuta preferibile è idonea a chiarire anche l’inciso contenuto nell’art. 4, co. 5 del d.l. n. 48/2023, che, come sopra ricordato, individua nei soggetti di età compresa tra 18 e 59 anni, quelli da inviare ai centri per l’impiego per la sottoscrizione del patto di servizio «fermo restando quanto previsto dall’art. 6, comma 4» qui considerato.

---

<sup>(136)</sup> Art. 6, co. 4, d.l. n. 48/2023, in cui si frappone la virgola tra la congiunzione «e» e la causa di esonero legata ai carichi di cura. Come pure ambigua è la virgola frapposta tra il termine “maggiorenni” e il “che” reggente l’indicazione dei soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale: nel modo in cui è formulata, grammaticalmente, la norma andrebbe interpretata nel senso di individuare due distinte categorie di soggetti: i “maggiorenni” e coloro che esercitano la responsabilità genitoriale (a prescindere dall’età).

Tuttavia l'estensione dell'onere opera esclusivamente riguardo ai minori che abbiano responsabilità genitoriali e non anche per altre categorie pure escluse in via ordinaria dalle misure di attivazione per l'inserimento lavorativo e, in particolare degli ultra sessantenni ovvero dei disabili *ex lege* n. 68/1999 (su cui comunque è fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato <sup>(137)</sup>), in quanto nell'ampia elencazione delle ipotesi di esonero <sup>(138)</sup>, oltre alle due categorie ora indicate e ai soggetti già occupati ovvero impegnati in corsi di studio, compaiono anche i titolari di pensione diretta, le persone affette da patologie oncologiche ovvero che hanno carichi di cura di minori di tre anni o di tre o più figli minori a prescindere dall'età di questi o, ancora, di soggetti con disabilità o non autosufficienti, ma non i minori. Peraltro, dall'*incipit* del 5° comma dell'art. 6, d.l. n. 48/2023, si evince chiaramente la volontà del legislatore di escludere sessantenni e disabili rimettendo alla relativa discrezionalità l'eventuale adesione a percorsi di inserimento lavorativo. L'unica condizione esonerativa per i minori con responsabilità genitoriale è quella relativa ai carichi di cura come definiti nella disposizione <sup>(139)</sup>.

Orbene, se si considera che i nuclei che possono accedere all'AdI sono quelli composti da almeno una persona nelle condizioni di "debolezza sociale" indicate (salvo gli affetti da malattie oncologiche) e che, anche a voler ricomprendere i genitori minorenni (la cui prole, realisticamente, avrà un'età minore di tre anni) ne deriverà un numero assai limitato di soggetti attivabili, sebbene, sul piano teorico il potenziale ridimensionamento del concreto impatto della norma non risolve le perplessità prima manifestate in relazione all'efficacia plurisoggettiva della condotta irresponsabile di un solo componente del nucleo familiare.

Un'ulteriore preclusione è stabilita «per il beneficiario dell'Assegno di inclusione» in caso di sottoposizione a misura cautelare personale, a misura di prevenzione, nonché di condanne definitive o con pene adottate ai sensi dell'art. 444 c.p.p., intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 8, comma 3, del medesimo decreto-legge <sup>(140)</sup>. Tre sono gli elementi di rilievo. Il primo concerne il notevole ampliamento delle ipotesi di preclusione per condotte penalmente rilevanti che comprendono sia quelle direttamente contenute nelle disposizioni che regolano i requisiti soggettivi che legittimano l'accesso all'assegno di inclusione e che, come detto, includono ora anche le misure di prevenzione, peraltro senza distinzione tra quelle personali e quelle patrimoniali <sup>(141)</sup>, sia le altre derivanti dal rinvio ai delitti che determinano la "decadenza" dal beneficio ai sensi dell'art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023, più numerose rispetto alle fattispecie di reato da cui l'omologa previsione della disciplina

---

<sup>(137)</sup> Art. 6, co. 5, lett. *b*, d.l. n. 48/2023.

<sup>(138)</sup> Art. 6, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(139)</sup> Peraltro, si sottolinea che l'art. 6, co. 5, d.l. n. 48/2023, a differenza di quanto previsto dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 4/2019, procede direttamente alla individuazione dei casi di esonero, senza formule ambigue e senza affidarne la definizione dei criteri per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale, all'accordo in sede di conferenza Unificata. Non pare esservi possibilità di introduzione di ulteriori ipotesi esonerative salvo tuttavia l'eventualità di "modifica" o di "adeguamento" degli impegni assunti dal componente del nucleo familiare avviato al centro per l'impiego in ragione delle «concrete esigenze di inclusione o di attivazione» (art. 4, co. 6, d.l. n. 48/2023).

<sup>(140)</sup> Art. 2, co. 2, lett. *d*, d.l. n. 48/2023.

<sup>(141)</sup> Disciplinate, rispettivamente dagli art. 4 ss. e 16 ss. del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia).

in materia di RdC faceva conseguire la revoca<sup>(142)</sup>, essendovi ricomprese le condanne definitive per delitti non colposi che comportino pene detentive non inferiori a un anno di reclusione, anche qualora scontate con le misure alternative della semilibertà sostitutiva, della detenzione domiciliare sostitutiva, del lavoro di pubblica utilità sostitutivo<sup>(143)</sup> ma non anche della pena pecuniaria sostitutiva<sup>(144)</sup>. Queste novità, se per un verso conferiscono maggiore coerenza al quadro normativo proprio per via dell'allineamento tra le ipotesi *ab origine* impeditive dell'accesso alla misura e quelle che ne determinano la decadenza, per altro verso lasciano perplessi in quanto finiscono per trattare alla stessa maniera delitti gravi e quelli, invece, considerati di minor disvalore e di minore pericolosità sociale inibendo alle categorie di soggetti per tali reati condannati in via definitiva la possibilità di affrancarsi da quella condizione di “debolezza” che, non di rado, è all'origine anche del coinvolgimento nelle medesime fattispecie criminose di minore rilevanza.

Il secondo rilievo concerne il riferimento testuale al «beneficiario» contenuto nella disposizione del d.l. n. 48/2023, che sembra doversi interpretare nel senso dell'esclusione dal diritto al sussidio del singolo componente (*rectius*, dal computo nella scala di equivalenza di quel componente) che si trovi in una delle condizioni richiamate e non dell'intero nucleo familiare. D'altra parte, nella disciplina del RdC, al medesimo risultato si giunge per via del combinato disposto di due previsioni distinte<sup>(145)</sup>, come peraltro confermato dall'interpretazione fornita dall'INPS<sup>(146)</sup>. Inoltre, non va dimenticato che anche l'AdI, come il RdC, viene erogato in quote suddivise per ogni singolo componente<sup>(147)</sup>, il che oltre a rendere agevole l'eventuale esclusione del soggetto condannato o sottoposto a misure cautelari o di prevenzione dalla quantificazione del beneficio complessivo, depone nella direzione dell'inibizione a presentare richiesta e a godere del sussidio con riferimento al singolo e non all'intero sodalizio familiare. Una diversa interpretazione, oltretutto, priverebbe nuclei in condizioni di disagio di avere una *chance* di emancipazione e ciò in aperta contraddizione con le stesse finalità delle pene detentive che, salvo i reati più gravi, hanno sempre finalità riabilitative.

Un ultimo e conclusivo rilievo concerne la composizione dei nuclei familiari, aspetto per il quale si conferma quanto già stabilito nella disciplina del RdC<sup>(148)</sup>, ad eccezione della mancata riproposizione della previsione che vi include anche il figlio maggiorenne (ma comunque di età inferiore a 26 anni) non convivente, a carico dei genitori ai fini IRPEF, non coniugato e senza figli<sup>(149)</sup>.

### 3.2. *Segue: ... i requisiti oggettivi*

Anche rispetto ai requisiti economici e patrimoniali, si registrano alcune novità.

---

<sup>(142)</sup> Art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019.

<sup>(143)</sup> Art. 20-*bis*, co. 1, n. 1), 2), 3), c.p., esplicitamente richiamati dall'art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(144)</sup> Art. 20-*bis*, co. 1, n. 4), c.p.

<sup>(145)</sup> Art. 2, co. 1, lett. *c-bis*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(146)</sup> Circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100.

<sup>(147)</sup> Art. 4, co. 8, d.l. n. 48/2023.

<sup>(148)</sup> Art. 2, co. 6, lett. *a e b*, d.l. n. 48/2023 e art. 2, co. 5, lett. *a e a-bis*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(149)</sup> Art. 2, co. 5, lett. *b*, d.l. n. 4/2019.

Seguendo l'articolato, ai fini del beneficio dell'AdI resta immutato il primo requisito economico, vale a dire ISEE inferiore a 9.360 euro<sup>(150)</sup> come pure la neutralità, ai fini del mantenimento del diritto al sussidio (per il RdC, v. *supra* cap. 2), di eventuali altri trattamenti funzionali alla lotta contro la povertà, come lo stesso RdC ovvero analoghe misure regionali<sup>(151)</sup>.

Viene invece in parte innovata la determinazione del reddito familiare, regolata innanzitutto dall'art. 2, co. 2, lett. b, d.l. n. 48/2023. In via generale, come per il RdC, il reddito familiare deve essere inferiore a una soglia di euro 6.000 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui al comma 4 dell'art. 2, d.l. n. 48/2023. L'incremento della soglia a 7.560 euro prevista ai fini dell'accesso alla Pdc è ora ammessa con riferimento a nuclei familiari composti integralmente da soggetti di età pari o superiore a 67 anni ovvero da almeno un sessantasettenne e da altri componenti tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza<sup>(152)</sup>. Peraltro, con previsione estesa a qualsiasi altra disposizione vi faccia riferimento, tale requisito anagrafico è soggetto ad aggiornamento in base ai mutamenti dell'aspettativa di vita.

Altra innovazione è costituita dall'obbligo di includere nel reddito familiare anche gli introiti derivanti dallo svolgimento di lavoro sportivo dilettantistico che sono esclusi dall'imponibile ai fini fiscali sino a 15.000 euro annui<sup>(153)</sup>.

Non risulta invece confermato l'innalzamento della soglia a euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, sebbene tale condizione peggiorativa deve essere letta alla luce delle novità che investono i parametri della scala di equivalenza nonché la determinazione dell'ammontare del beneficio, che in parte ne ridimensionano la portata complessiva attraverso previsioni da cui scaturisce un effetto redistributivo in favore di altre categorie ritenute più deboli (e meritevoli di tutela), in genere coincidenti con contesti familiari complessi e per lo più caratterizzati o dall'assenza o dalla numericamente bassa presenza di componenti attivabili (di questo si dice *infra* § 3.3.).

Anche il d.l. n. 48/2023 prevede quale requisito ulteriore il valore del reddito familiare determinato ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.P.C.M., vale a dire, al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nell'ISEE ed inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi<sup>(154)</sup>. In proposito, vengono riconfermate gran parte delle regole già stabilite in materia di RdC riguardo alle prestazioni assistenziali escluse dalla determinazione del reddito familiare<sup>(155)</sup> con l'aggiunta delle specifiche misure di sostegno economico di carattere

---

<sup>(150)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 1), d.l. n. 48/2023.

<sup>(151)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 2), d.l. n. 48/2023.

<sup>(152)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 2), d.l. n. 48/2023.

<sup>(153)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 2), d.l. n. 48/2023, ult. periodo.

<sup>(154)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 2), d.l. n. 48/2023.

<sup>(155)</sup> Art. 2, co. 7, d.l. n. 48/2023 per l'AdI e art. 2, co. 6, d.l. n. 4/2019 per il RdC, di contenuto sostanzialmente identico (salvo le differenze riferite nel corpo del testo) e che, come già rilevato, prevedono l'esclusione dei trattamenti assistenziali consistenti in erogazioni riferite al pagamento di arretrati, riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi e ed esenzioni e agevolazioni per il pagamento di tributi, erogazioni a fronte di rendicontazione di spese sostenute, ovvero erogazioni in forma di buoni servizio o altri titoli che svolgono la funzione di sostituzione di servizi.

straordinario, aggiuntive rispetto all'AdI, individuate nell'ambito del progetto personalizzato a valere su risorse del comune o dell'ambito territoriale <sup>(156)</sup> nonché le maggiorazioni compensative attribuite a livello regionale per le componenti espressamente definite come aggiuntive al beneficio economico dell'AdI <sup>(157)</sup>.

L'indicazione dell'assegno unico universale in apice all'elencazione dei trattamenti assistenziali non computati nel reddito familiare <sup>(158)</sup>, sebbene rappresenti un utile chiarimento, non costituisce una novità riconfermando per l'Assegno di inclusione quanto già previsto per il reddito di cittadinanza dal d.lgs. n. 230/2021 <sup>(159)</sup>.

È da sottolineare la perdurante assenza, tra le prestazioni che non concorrono alla determinazione del reddito familiare ai fini ISEE, dei trattamenti assistenziali riconosciuti in ragione della condizione di disabilità. Pur potendo qui valere le medesime osservazioni già prospettate con riferimento alla disciplina del RdC (v. *supra*, cap. 2), sarebbe risultata opportuna una menzione esplicita delle prestazioni in discorso evitandosi così la necessità di un intervento interpretativo della prassi come avvenuto nel 2022 <sup>(160)</sup>.

Di contro, nel d.l. n. 48/2023, sempre ai fini della determinazione del reddito familiare, si precisa che devono includersi le pensioni dirette e indirette in godimento con decorrenza successiva al periodo di riferimento dell'ISEE in corso di validità ma – si aggiunge – ferme restando le disposizioni in materia di ISEE “corrente”. L'esatta portata di tale previsione può essere colta tenendo presente che l'ISEE corrente – che costituisce un indicatore di situazione economica equivalente più ravvicinato nel tempo rispetto alla medesima situazione “fotografata” dall'ISEE in corso di validità – può essere calcolato quando si verifichi una variazione della situazione reddituale superiore al 25% di quella assunta per la determinazione dell'ISEE “ordinario” prodotto al fine di accedere a prestazioni per le quali è necessaria la prova dei mezzi <sup>(161)</sup>. Tenuto conto che per l'AdI è stabilito l'obbligo a carico dei beneficiari di comunicare entro 15 giorni dall'evento modificativo qualsiasi variazione (anche) di reddito familiare durante il godimento del sussidio <sup>(162)</sup> e che le variazioni intervenute in caso di trattamenti pensionistici nel corso dell'erogazione dell'Assegno di inclusione <sup>(163)</sup> importano l'obbligo di aggiornare la situazione reddituale degli interessati ai fini della determinazione del reddito familiare <sup>(164)</sup>, la presenza della soglia di franchigia del 25% ai fini del calcolo dell'ISEE corrente sarebbe entrata potenzialmente in conflitto con la disposizione speciale che impone i predetti obblighi informativi. Con tale previsione, quindi, con un eccesso di zelo <sup>(165)</sup>, si è inteso esplicitare nel modo più chiaro possibile che, a prescindere dall'entità della variazione (incidente o meno sull'aggiornamento

---

<sup>(156)</sup> Art. 2, co. 7, lett. c, d.l. n. 48/2023.

<sup>(157)</sup> Art. 2, co. 7, lett. d, d.l. n. 48/2023.

<sup>(158)</sup> Art. 2, co. 7, lett. a, d.l. n. 48/2023.

<sup>(159)</sup> Art. 7, co. 3, d.lgs. n. 230/2021.

<sup>(160)</sup> Il riferimento è al msg Inps 3 febbraio 2022, n. 548.

<sup>(161)</sup> Art. 9, co. 2, d.P.R. n.159/2013.

<sup>(162)</sup> Art. 3, co. 8, d.l. n. 48/2023.

<sup>(163)</sup> Al pari di quelle derivanti dal mutamento della situazione occupazionale indipendentemente dalla natura dell'attività lavorativa svolta, sia essa, dunque, di lavoro subordinato, autonomo o di impresa.

<sup>(164)</sup> Art. 3, co. 9, d.l. n. 48/2023.

<sup>(165)</sup> Sussistendo già, come detto, l'obbligo generale di comunicare tutte le variazioni incluse quella della composizione del nucleo familiare che producano riflessi all'ammontare del sussidio.



dell'ISEE da ordinario a corrente), i mutamenti della condizione reddituale derivanti da trattamenti pensionistici devono essere tempestivamente comunicati. Sarà compito dell'Inps rideterminare l'ammontare del beneficio anche in assenza di produzione di un ISEE corrente quando questo non sia calcolato per effetto della ridotta entità della variazione reddituale (non superiore al 25%).

Altro fattore che incide sulla determinazione del reddito familiare ai fini dell'accesso all'AdI è l'estensione dell'incentivo previsto nella disciplina del RdC per il solo caso di assunzione con contratto di lavoro intermittente ovvero stagionale<sup>(166)</sup>, in favore dei componenti del nucleo familiare che reperiscono un'occupazione di natura subordinata ovvero prendono parte a misure di politica attiva per le quali è prevista la corresponsione di indennità di partecipazione, fermi restando gli obblighi di comunicazione, riconoscendosi il beneficio della cumulabilità con il sussidio nel limite di 3.000 euro lordi, annui, con obbligo di comunicazione all'INPS delle sole somme eccedenti tale importo<sup>(167)</sup>. Tale agevolazione sostituisce quella prima prevista a fronte dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, consistente nella neutralizzazione del 20% del reddito così percepito ai fini della rideterminazione del sussidio (il RdC). Per quanto concerne invece il mutamento della condizione reddituale derivante dall'avvio di attività di impresa in forma individuale o associata, restano confermate le norme, anche incentivanti e di comunicazione trimestrale degli utili, già previste dall'art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019<sup>(168)</sup>. Si sottolinea che gli obblighi comunicativi connessi all'avvio di attività lavorativa restano distinti da quelli relativi alle variazioni (reddituali e non) che incidono sull'entità dell'AdI (la cui omissione, oltretutto, costituisce reato ai sensi dell'art. 8, co. 2, d.l. n. 48/2023), essendo soggetti a termini differenti: 30 giorni in caso di attività di lavoro subordinato e entro il giorno antecedente in caso di avvio di impresa; 15 giorni, come detto, quelli reddituali o di altri elementi. Peraltro si rileva che in caso di mancata comunicazione di inizio di rapporto di lavoro subordinato entro il termine previsto, è stata stabilita *ex novo* la sospensione dell'erogazione dell'AdI fino all'ottemperanza dell'obbligo e la decadenza in caso di mancato adempimento entro il terzo mese dall'avvio dell'attività lavorativa<sup>(169)</sup>, mentre resta immutato l'effetto decadenziale già previsto in caso di omessa comunicazione nei termini dell'avvio di attività di impresa<sup>(170)</sup>. In ambo i casi non si è colta l'occasione di alleggerire gli oneri comunicativi a carico del cittadino, un'operazione sicuramente possibile dal momento che l'Inps è destinataria di qualsiasi comunicazione di avvio di attività lavorativa<sup>(171)</sup> o di impresa.

L'obiettivo di restringere la platea dei destinatari dei sussidi di contrasto alla povertà limitandolo alle situazioni di maggior disagio (e prevedendosi per gli altri il transito verso il Supporto per la Formazione e il Lavoro) viene perseguito anche mediante la revisione di alcuni requisiti di carattere patrimoniale con l'effetto di innalzare – rispetto alla disciplina del RdC - la soglia di povertà che legittima l'accesso all'AdI.

---

<sup>(166)</sup> Art. 3, co. 8, d.l. n. 4/2019, come mod. dall'art. 1, co. 317, lett. a, l. n. 197/2022.

<sup>(167)</sup> Art. 3, co. 5 e 7, d.l. n. 48/2023.

<sup>(168)</sup> Art. 3, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(169)</sup> Art. 3, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(170)</sup> Art. 3, co. 6, d.l. n. 48/2023.

<sup>(171)</sup> Da ottobre del 2021, persino di quelle autonome occasionali per effetto delle modifiche apportate all'art. 14, d.lgs. n. 81/2008, dall'art. 13, co. 1, lett. d, d.l. n. 146/2021, conv. in l. n. 215/2021, in materia di provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

In primo luogo, mentre viene riconfermata a 30.000 euro la soglia di patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione <sup>(172)</sup>, per quanto concerne quello mobiliare, vengono ripresi dalla omologa disposizione del RdC tutti i valori di base e incrementali di essa in ragione della presenza di condizioni di maggior disagio legate alla composizione del nucleo familiare, con l'unica differenza concernente l'aumento di euro 1.000 ora previsto solo in presenza di figli "minori" successivi al secondo e non pi  di qualsiasi figlio successivo al secondo a prescindere dall'et  <sup>(173)</sup>.

Altre novit  concernono la titolarit  e la disponibilit  a qualsiasi titolo di beni durevoli, prevedendosi un regime unico che fissa in 36 mesi antecedenti la richiesta dell'Assegno, l'arco di tempo necessario a neutralizzare la prima immatricolazione di autoveicoli e di motoveicoli di cilindrata superiore rispettivamente a 1.600 cc. e a 250 cc. <sup>(174)</sup>. Ne deriva l'eliminazione di qualsiasi rilevanza dell'immatricolazione di veicoli di potenza inferiore, di contro, fissata nella disciplina del RdC nel periodo minimo di sei mesi precedenti l'istanza <sup>(175)</sup>.

Da ultimo, per quanto discutibile possa apparire,   stata prevista la condizione dell'assenza di componenti del nucleo intestatari a qualsiasi titolo ovvero che abbiano la disponibilit  di aeromobili di ogni genere, che si aggiunge a quella analoga concernente le navi e le imbarcazioni da diporto, gi  stabilita per l'accesso al RdC <sup>(176)</sup>.

### 3.3. *Segue: ... il trattamento economico*

La prestazione economica dell'assegno di inclusione presenta caratteristiche solo in parte coincidenti con quelle del RdC, oltre che per effetto delle differenze rilevate nella determinazione del reddito familiare, anche in ragione di una rinnovata scala di equivalenza e di una diversa modulazione della c.d. quota di integrazione del reddito. Tra le innovazioni che la disciplina dell'AdI presenta rispetto a quella attuale del RdC, la revisione della scala di equivalenza   una delle pi  rilevanti non tanto per gli evidenti riflessi che produce sull'entit  della prestazione economica quanto piuttosto sulla selezione dei destinatari a cui garantire livelli pi  elevati di tutela, facendo emergere in maniera evidente le finalit  della riforma.

In linea generale, rispetto alla disciplina del RdC i coefficienti assegnabili ai componenti del nucleo per la determinazione della scala per la quale andr  moltiplicato il

---

<sup>(172)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 3), d.l. n. 48/2023, ove, tuttavia,   presente un refuso.

<sup>(173)</sup> Art. 2, co. 2, lett. b, n. 3), d.l. n. 48/2023, che per il resto riproduce il testo dell'art. 2, co. 1, lett. b, n. 3), d.l. n. 4/2019, prevedendosi «un valore del patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenne successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilit  e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilit  grave o di non autosufficienza, come definite a fini ISEE, presente nel nucleo.

<sup>(174)</sup> Art. 2, co. 2, lett. c, n. 1), d.l. n. 48/2023.

<sup>(175)</sup> Art. 2, co. 1, lett. c, n. 1), d.l. n. 4/2019, che peraltro prevede un periodo di due anni antecedenti la richiesta l'intervallo minimo di tempo necessario per sterilizzare il rilievo ai fini della titolarit  ovvero della disponibilit , della prima immatricolazione di veicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. per le auto e a 250 cc. per i motocicli.

<sup>(176)</sup> Art. 2, co. 1, lett. c, n. 2), d.l. n. 4/2019.

reddito familiare, vengono aumentati passando da due a cinque <sup>(177)</sup>, con marcate differenziazioni in ragione delle caratteristiche del singolo componente familiare e con l'innalzamento dei tetti di 0,1 punti essendo i valori massimi previsti per l'Assegno d'inclusione fissati a 2,2 quello ordinario e a 2,3 in caso di presenza di persone in condizione di disabilità grave ovvero di non autosufficienza. Per comodità espositiva, si riporta di seguito lo schema della nuova scala di equivalenza <sup>(178)</sup>.

<b>Componente del nucleo familiare per condizione anagrafica e/o personale</b>	<b>Parametro scala di equivalenza</b>
Primo componente	1
Componente disabile o non autosufficiente	0,5
Componente di età pari o superiore a 60 anni	0,4
Componente maggiorenne con carichi di cura	0,4
Componente minore di età (fino al secondo)	0,15
Componente minore di età (oltre il secondo)	0,10

È immediatamente evidente che il maggiore peso ponderale viene attribuito ai componenti che per condizioni personali o per ragioni di età avanzata non sono soggetti agli obblighi di attivazione, confermandosi l'idea che l'AdI debba essere principalmente destinato a tutelare le situazioni di maggior disagio, indirizzando invece gli altri componenti (maggiorenni abili al lavoro) a partecipare alle misure di politica attiva e a cercare un'occupazione <sup>(179)</sup>.

Infatti, la contestuale riduzione del parametro associato alla presenza di figli minori (per il RdC è pari a 0,2) e la scomparsa di quello per i componenti maggiorenni incluso il secondo genitore (0,4 per il RdC) salvo che non si tratti di un sessantenne ovvero di soggetto con carichi di cura, unitamente all'introduzione di un coefficiente specifico per disabili e non autosufficienti pari a 0,5 (non previsto per il RdC), determina un ammontare della prestazione mediamente superiore in favore dei nuclei con persone in simili condizioni di fragilità o di svantaggio a netto discapito dell'entità di quella spettante alle famiglie con "soli" figli minori ritenute a minor rischio di povertà e/o di esclusione <sup>(180)</sup>. Questo effetto – dovuto al più basso valore attribuito nella scala di equivalenza ai minori – si produce anche per il RdC, nella cui disciplina, tuttavia, le "classi" di coefficiente sono soltanto due e la penalizzazione che ne deriva è minore e diversamente distribuita a seconda della numerosità del nucleo <sup>(181)</sup>.

Le regole per il calcolo dell'ammontare del sussidio restano sostanzialmente le stesse previste attualmente nella disciplina del RdC almeno per quanto concerne i nuclei

<sup>(177)</sup> Fermo restando quello per il primo componente in ambo le scale pari a 1.

<sup>(178)</sup> Art. 2, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(179)</sup> Peraltro, si segnala che ai sensi dell'art. 2, co. 5, d.l. n. 48/2023, nella scala di equivalenza non sono conteggiabili i componenti per tutto il periodo in cui risiedono in strutture a totale carico pubblico ovvero per i quali la continuità residenziale è l'assenza dal territorio italiano per periodi superiori a due mesi continuativi ovvero a quattro mesi anche non continuativi nell'arco di un periodo di 18 mesi, ai sensi del comma 10 della medesima disposizione (v. *supra*, § 3.1.).

<sup>(180)</sup> Una simulazione degli effetti è riportata nella nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023, p. 8.

<sup>(181)</sup> questo aspetto è evidenziato nella prima Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza, ottobre 2021, in [Relazione-valutazione-RdC-final.pdf \(lavoro.gov.it\)](#), pp. 19-20.

composti da persone di età non superiore a 66 anni, con le uniche differenze concernenti la già rilevata eliminazione dell'innalzamento della soglia reddituale a 9.360 euro in caso di nuclei residenti in abitazione in locazione (ma fermo restando il contributo aggiuntivo fino a un massimo di 3.360 euro annui) nonché la soppressione della quota di integrazione del reddito pari a un massimo di 1.800 euro per quelli residenti in abitazione di proprietà acquistata o costruita mediante contrazione di mutuo <sup>(182)</sup>.

Se queste modifiche risulteranno penalizzanti rispetto all'attuale ammontare del RdC dipenderà dalla composizione del nucleo familiare, considerata la nuova scala di equivalenza: quasi sicuramente lo saranno per le famiglie composte da due adulti (normodotati e autosufficienti di età compresa nella fascia 18 – 59 anni) e due figli minori di età superiore ai tre anni, mentre risulterà presumibilmente più favorevole nelle altre situazioni.

Passando alla platea attualmente coperta dalla Pensione di cittadinanza, le modifiche riguardano i nuclei composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da almeno un sessantasettenne e tutte le altre in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza: solo per queste due tipologie di nuclei è previsto l'innalzamento della soglia di reddito familiare annuo fino a 7.560 euro nonché una componente di integrazione del reddito pari a 1.800, qualora la residenza familiare sia stabilita in un'abitazione in locazione. Questa previsione, in maniera – qui pare - contraddittoria con le altre disposizioni che regolano l'AdI, penalizza proprio i nuclei più svantaggiati, come si può intuire dal fatto che famiglie prive di simili condizioni di fragilità accedono al ben più cospicuo contributo massimo di 3.360 euro annui. L'anomalia è stata peraltro segnalata nella nota di accompagnamento al d.d.l. di conversione del decreto-legge <sup>(183)</sup>, con un esplicito invito a chiarire se fosse effettivamente quella evidenziata la *ratio legis* con una conseguente (inopinata) penalizzazione di sodalizi familiari in situazioni di particolare disagio o, diversamente, se trattasi di norma mal formulata, intendendosi, invece introdurre un contributo aggiuntivo rispetto a quello riconosciuto in tutte le altre situazioni di residenza in abitazione locata. D'altra parte, il dato testuale è chiaro: l'utilizzo della disgiuntiva «ovvero», in assenza di altre norme dedicate alla disciplina della fattispecie, rende inequivocabile l'alternatività tra i due differenti benefici aggiuntivi <sup>(184)</sup>.

Al netto di questi rilievi, per gli ultra sessantasettenni l'AdI sostituirà la PdC potendo qui far valere le medesime considerazioni prospettate in riferimento ai nuclei composti da soggetti di età inferiore: la maggiore o minore vantaggiosità dipenderà dalla composizione del nucleo. Sicché in generale può dirsi che nel passaggio dal binomio RdC/PdC all'Assegno d'inclusione, la condizione di maggiore svantaggio che prima era assorbita nei redditi soglia a cui applicare la scala di equivalenza, ora è affidata quasi per intero a quest'ultima, con un significativo “trasferimento” di rilevanza dai requisiti oggettivi a quelli soggettivi dei singoli componenti. Una siffatta revisione delle (politiche e delle) misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, a parte l'incongruenza da ultimo rilevata, depone nella direzione di una scelta deliberata di attribuire il sostegno al reddito ai soggetti privi o con basse chance occupazionali indirizzando i più giovani (e abili) verso i mercati del lavoro produttivo (e regolare) e,

<sup>(182)</sup> Art. 3, co. 1, d.l. n. 48/2023.

<sup>(183)</sup> Nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023, p. 10.

<sup>(184)</sup> Art. 3, co. 1, d.l. n. 48/2023, penultimo periodo.

se privi dei requisiti per l'accesso all'AdI, attraverso il Supporto per la Formazione e il lavoro che come si dirà, è del tutto disancorato da scale di equivalenza assumendo una funzione nettamente distinta da quella svolta dalla prima delle due nuove prestazioni. Una simile operazione non avrebbe avuto alcun senso ove lo scopo della riforma fosse consistito nella mera revisione al ribasso del livello di protezione: in tal caso, infatti, sarebbe stata più agevole e incisiva (e forse anche meno costosa) la manipolazione dei requisiti reddituali e patrimoniali con compensazione dell'eventuale riduzione dell'ammontare dei sussidi derivante dalla riforma attraverso altre prestazioni assistenziali previste per le famiglie con minori, per i disabili e per gli anziani, magari, anche utilizzando (una diversa ripartizione del) le risorse del PNRR, per rafforzare i servizi di cura e di assistenza.

Tornando alle caratteristiche della prestazione economica, la durata dell'AdI è fissata in 18 mesi continuativi, con possibilità di rinnovo per ulteriori 12 mesi previa sospensione di un mese. Analoga sospensione è sempre prevista alla scadenza dei rinnovi di 12 mesi. Rispetto al RdC/PdC, dunque, la disciplina dell'Assegno prevede in ogni caso l'interruzione mensile che, invece, è attualmente esclusa per i beneficiari di PdC, circostanza, questa, che desta perplessità, date le finalità del sussidio e la platea dei relativi destinatari che, appunto, include anche quelli al momento tutelati dalla PdC. Come pure, non è chiaro il senso della seconda parte della disposizione: la formulazione della norma sembrerebbe lasciare intendere che, a differenza di quanto stabilito dalla disciplina del RdC, il rinnovo avrà comunque durata di 12 mesi <sup>(185)</sup> essendo l'Assegno riconosciuto per 18 mesi solo in sede di prima richiesta, anche nell'ipotesi in cui tra un rinnovo e l'altro dovesse intercorrere un intervallo di durata superiore al mese per via di un temporaneo miglioramento delle condizioni reddituali.

Resta invece fissato a 480 euro annui l'importo minimo garantito fermo restando la necessità di conservare per l'intera durata del beneficio le condizioni soggettive e oggettive che ne legittimano il godimento <sup>(186)</sup>.

La decorrenza del diritto alla prestazione è stabilita dal mese successivo a quello (non della richiesta, bensì) di sottoscrizione del primo dei patti finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, denominato «patto di attivazione digitale» <sup>(187)</sup>.

### 3.4. *Segue: ...l'inclusione attiva*

Esaminati i profili economici del nuovo sussidio finalizzati a limitare il disagio occorre ora soffermarsi sull'analisi della strumentazione predisposta per favorire l'abbandono di quella condizione e, ove possibile, la prevenzione.

Questa duplice finalità è naturalmente affidata alle misure di partecipazione attiva che, al di là del *nomen*, non risultano particolarmente rinnovate (salvo quanto si dirà a proposito del SuFoL), se non altro perché la disciplina dell'AdI può giovare dell'esperienza maturata durante l'era del RdC ma – ed è l'aspetto più significativo – soprattutto di un apparato di servizi per l'impiego rafforzato in termini sia di organico, sia di

---

<sup>(185)</sup> Art. 3, co. 2, d.l. n. 48/2023.

<sup>(186)</sup> Art. 3, co. 4, d.l. n. 48/2023.

<sup>(187)</sup> Art. 4, co. 2, d.l. n. 48/2023.

prestazioni e di misure se si considerano gli interventi in corso di realizzazione mediante il GOL.

In questo quadro, dunque, si collocherà l'avvio dell'era dell'Assegno di inclusione, la cui introduzione normativa anticipata rispetto all'effettiva entrata in vigore, consentirà anche di predisporre per tempo la normativa secondaria necessaria per attuare le previsioni del d.l. n. 48/2023.

In via generale, al di là dei profili procedurali, si può affermare che il percorso di attivazione previsto per l'AdI ricalca a grandi linee quello previsto per i beneficiari del RdC la cui condizione di disagio ha origine multifattoriale, essendo previsto come primo step dell'avvio delle attività di inclusione la «valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare» effettuata dai servizi sociali anche al fine di individuare, all'esito di questo fondamentale passaggio, i componenti del nucleo familiare di età compresa nella fascia 18 – 59 anni, attivabili al lavoro (*supra* §§ 3.1 e 3.2) e, come tali, da inviare ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato <sup>(188)</sup>.

Fondamentale è l'infrastruttura informatica per la gestione della nuova prestazione che, tralasciando il fatto che andrà ad arricchire il già fitto panorama di “Sistemi Informativi *lato sensu* per il lavoro” e il novero delle piattaforme, svolgerà le medesime funzioni di quelle che l'hanno preceduta quale collettore e snodo per la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure economiche e non, riconducibili all'Assegno d'inclusione.

È dunque dall'architettura istituzionale-organizzativa che occorre prendere le mosse per analizzare contenuti e modalità dei “nuovi” percorsi di inclusione. La materia è disciplinata dall'art. 5, d.l. n. 48/2023, che istituisce in seno al Ministero del lavoro il *Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa* (SIISL). Tale infrastruttura sostituirà il Sistema informativo per il reddito di cittadinanza <sup>(189)</sup> con la funzione di favorire «percorsi autonomi di ricerca di lavoro e rafforzamento delle competenze da parte dei beneficiari, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo dell'Assegno di inclusione», assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e l'interoperabilità tra le piattaforme dei singoli operatori sociali e per l'inserimento lavorativo che parteciperanno alla realizzazione delle misure per l'inclusione attiva <sup>(190)</sup>.

Nell'ambito del SIISL opererà la piattaforma digitale dedicata (*Piattaforma digitale per l'inclusione sociale e lavorativa*) per la gestione delle nuove prestazioni che sarà unica (anche, dunque, per il SuFoL), sarà integrata nel SIUPoL <sup>(191)</sup> e mediante la quale i beneficiari dell'AdI “attivabili” dovranno effettuare (direttamente o per il tramite di intermediari) molti degli adempimenti informativi, delle attività di ricerca e di adesione alle misure di politica attiva, di accesso alle offerte lavorative ovvero ai percorsi di formazione, di tirocinio (anche di orientamento), a progetti utili per la collettività, previste

<sup>(188)</sup> Art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(189)</sup> Art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>(190)</sup> Art. 5, co. 1, d.l. n. 48/2023.

<sup>(191)</sup> Art. 5, co. 4, d.l. n. 48/2023, che inserisce la lett. *d-ter*, nell'art. 13, co. 2, d.lgs. n. 150/2015, disposizione, come noto, dedicata all'istituzione il *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del lavoro* che integra tutte le piattaforme informatiche che a vario titolo e con funzioni diverse operano nell'ambito dei servizi per il lavoro e che ora viene ulteriormente arricchito con la nascita piattaforma digitale che gestirà l'AdI e il SuFoL.

dal d.l. n. 48/2023 nonché attingere informazioni in merito all'erogazione del sussidio e al progetto personalizzato <sup>(192)</sup>.

L'attivazione della nuova piattaforma e la definizione degli aspetti di interoperabilità con quelle già in uso agli operatori pubblici e privati coinvolti nelle politiche attive del lavoro, è rimessa all'adozione (entro l'irrealistico termine di 45 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 48/2023 <sup>(193)</sup>) di uno o più decreti da parte del Ministro del lavoro, di concerto con altri dicasteri <sup>(194)</sup>, previo parere dell'Inps, dell'ANPAL e del Garante per la protezione dei dati personali anche al fine di tutelare gli interessati ma anche di stabilire modalità di accesso selettivo in ragione degli scopi perseguiti da altri soggetti pubblici ovvero società a controllo o a partecipazione pubblica <sup>(195)</sup>.

### 3.4.1. L'accesso all'inclusione attiva

Della strumentazione ora descritta dovranno dunque avvalersi i beneficiari dell'AdI previa presentazione dell'istanza in via telematica all'Inps (anche per il tramite di istituti di patronato) che informerà il richiedente della necessità di registrarsi sulla piattaforma informatica dedicata per la sottoscrizione del *patto di attivazione digitale*, rilasciando contestualmente l'autorizzazione alla trasmissione dei dati ai CPI, alle agenzie per il lavoro autorizzate (*ex artt. 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003*) nonché ai soggetti accreditati ai sensi della disciplina in materia di servizi per il lavoro (ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015) <sup>(196)</sup>.

Sono evidenti le differenze rispetto alla prima impostazione della disciplina relativa al RdC, nella quale tutto il complesso sistema per l'inclusione lavorativa poggiava sui servizi pubblici per l'impiego, le cui conclamate inefficienze indussero il Governo – anche per cercare una soluzione compromissoria all'esito del mancato coinvolgimento diretto delle regioni nella definizione dei contenuti del provvedimento che toccavano alcune delle competenze a esse attribuite dal Titolo V Cost. <sup>(197)</sup> – ad adottare il piano straordinario per il rafforzamento dei CPI.

La scelta del d.l. n. 48/2023, oltre che essere più coerente con le direttrici della riforma realizzata nel 2015 tesa a realizzare l'integrazione dei privati nella gestione dei servizi e delle politiche attive del lavoro, si muove nella direzione di una più rapida ed efficiente circolazione delle informazioni, non solo perché le imprese tendono a rivolgersi maggiormente alle agenzie private, ma anche in ragione del fatto che l'interoperabilità delle piattaforme (ove effettivamente realizzata) permetterà a tutti i soggetti coinvolti di disporre di un quadro aggiornato in merito alle “disponibilità” di domanda e offerta di lavoro nei mercati territoriali e nazionale.

---

<sup>(192)</sup> Art. 5, co. 2, d.l. n. 48/2023.

<sup>(193)</sup> Scetticismo che deriva tanto dalle dilatate tempistiche di adozione della normativa di secondo livello nelle pregresse esperienze quanto dalla circostanza che è verosimile ritenere che, in sede di conversione in legge, verranno apportate modifiche all'attuale testo normativo, ragion per cui, è pressoché scontato un atteggiamento attendista.

<sup>(194)</sup> E precisamente, ai sensi dell'art. 5, co. 1, d.l. n. 48/2023, dei ministri della giustizia, dell'istruzione e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

<sup>(195)</sup> Art. 5, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(196)</sup> Art. 4, co. 1, d.l. n. 48/2023.

<sup>(197)</sup> In tal senso L. Valente, *I diritti dei disoccupati*, cit., pp. 174 ss.



Sotto questo profilo, come è stato rilevato <sup>(198)</sup>, la questione dei *deficit* e delle asimmetrie informative non riguarda esclusivamente l'aspetto delle dinamiche dei mercati del lavoro (andamento della domanda e dell'offerta, collocazione geografica delle offerte, ecc.) quanto soprattutto gli *standard* di riferimento professionali richiesti per ciascuna attività. Il deficit informativo, ove irrisolto, ostacola i soggetti in cerca di occupazione nell'individuazione di quali interventi formativi eventualmente necessitano per conseguire un livello di competenze adeguato alle esigenze qualitative della domanda di lavoro proveniente dalle imprese. L'evoluzione della disciplina dell'organizzazione istituzionale e il funzionamento dei mercati del lavoro nel nostro paese, scontando ritardi e una ripartizione delle competenze che finora ha funto da ostacolo più che da volano per la valorizzazione delle peculiarità territoriali (anche lavorative e produttive), non potrà che trarre giovamento da un sistema che pare ora (specie a partire dall'avvio del GOL) iniziare a dare i primi segnali di una reale (quanto indispensabile) integrazione pubblico-privato. E, sicuramente, il d.l. n. 48, nella disciplina dell'AdI e del SuFoL (ancor più, come si dirà), si muove in tale direzione e non solo rispetto all'ambito dell'inserimento lavorativo ma anche riguardo all'attuazione dei progetti personalizzati, per la realizzazione dei quali si prevede espressamente il coinvolgimento - da parte dei servizi sociali territoriali - degli enti del terzo settore a cui affidare lo svolgimento di specifiche attività finalizzate a favorire l'inclusione dei beneficiari del sussidio <sup>(199)</sup>.

Sebbene occorrerà attendere l'attuazione della disciplina rimessa alla decretazione ministeriale per comprendere, tra l'altro, le effettive modalità di presentazione della domanda, di sottoscrizione dei diversi "patti" a cui i beneficiari dell'AdI sono tenuti ad aderire e, soprattutto per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e del progetto personalizzato di inclusione <sup>(200)</sup>, il d.l. n. 48/2023 chiarisce subito che l'atto iniziale del percorso è costituito dal patto di attivazione digitale (nel prosieguo PAD). Tale atto che - così pare di capire - dovrebbe essere contestuale alla presentazione dell'istanza per il riconoscimento dell'AdI, sembra assolvere principalmente a una preliminare funzione autorizzatoria per la trasmissione delle informazioni relative al nucleo familiare non solo, come detto, ai soggetti pubblici e privati preposti a realizzare le attività specificamente mirate all'inserimento lavorativo, ma anche all'invio automatico dei medesimi dati al servizio sociale territorialmente competente ai fini della presa in carico per l'analisi multidimensionale e, in presenza di bisogni complessi, per l'attivazione dei sostegni necessari <sup>(201)</sup>.

Passando dal piano degli adempimenti amministrativi a quello sostanziale, si prevede che i beneficiari si presentino presso i servizi sociali, per il primo appuntamento, entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD e, in seguito, ma limitatamente ai componenti

---

<sup>(198)</sup> Su queste tematiche, amplius, L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2020, pp. 113 - 114.

<sup>(199)</sup> Art. 6, co. 6, d.l. n. 48/2023.

<sup>(200)</sup> L'art. 4, co. 7, d.l. n. 48/2023, per la definizione degli aspetti indicati e per altri ancora concernenti il concreto funzionamento delle due componenti della misura (rispettivamente, quella economica e quella partecipativa), rinvia all'adozione di uno o più decreti da parte del Ministero del lavoro, sentiti ANPAL e garante per la protezione dei dati personali e previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 48/2023.

<sup>(201)</sup> Art. 4, co. 3, d.l. n. 48/2023.



non attivabili, ogni 90 giorni per l'aggiornamento della posizione individuale, pena la sospensione del beneficio <sup>(202)</sup>.

Al primo appuntamento deve presenziare dunque l'intero nucleo familiare sebbene non è chiaro se debba farlo di propria iniziativa oppure a seguito di convocazione dei servizi sociali, un'incertezza che deriva dall'impiego nella norma del predicato verbale «devono presentarsi». È un aspetto che andrà chiarito in sede di normazione secondaria, anche in ragione dell'accertamento di eventuali responsabilità nel mancato adempimento, diversamente attribuibili secondo la diversa modalità di attuazione della disposizione considerata, anche in ragione del fatto che per un verso, la platea dei beneficiari dell'AdI dovrebbe per lo più essere costituita da soggetti che al di là del disagio economico vivono in condizioni di marginalità (sono a rischio di esclusione) risultando plausibile una "scarsa" se non del tutto assente familiarità con l'esercizio dei diritti e la fruizione dei servizi di assistenza; per l'altro verso, le prestazioni dei servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e gli eventuali sostegni da questi stabiliti per fronteggiare situazioni di bisogno complesso, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, sia pure, nel limite delle risorse disponibili <sup>(203)</sup>. In merito, un ruolo importante sarà svolto da quelle attività di "segretariato sociale" (soprattutto in riferimento all'informazione e all'orientamento) che costituiranno anch'esse oggetto di attuazione in sede di normazione secondaria affidata al Ministro del lavoro e che potrebbero essere uno degli ambiti nei quali valorizzare – avvalendosene – del supporto degli enti del terzo settore <sup>(204)</sup>. Un ruolo che diventa strategico nel perseguimento degli obiettivi sottesi all'introduzione dell'AdI, se si considera il problema dell'analfabetismo digitale al quale, in un sistema imperniato - già dalla denominazione del primo atto di accesso <sup>(205)</sup>- sull'impiego delle ITC, il semplice supporto per gli adempimenti amministrativi da parte degli istituti di patronato potrebbe non essere sufficiente.

Data la tipologia di destinatari dell'AdI, in relazione al presumibile incremento dell'attività dei servizi sociali che ne deriverà, è stata prevista l'attribuzione della quota residua del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale istituito con la legge di bilancio per il 2016 <sup>(206)</sup> al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali individuati dalla disciplina istitutiva del ReI <sup>(207)</sup> che a decorrere dalla data di istituzione dell'AdI si intendono riferiti a questo e ai suoi beneficiari <sup>(208)</sup>.

Quello dei servizi costituisce un profilo delicato in ragione del fatto che attraverso i percorsi di inclusione (prima ancora che dal sostegno reddituale), l'intera disciplina dell'AdI intende perseguire l'emancipazione da condizioni di povertà o di disagio variamente originate. Tanto è che si prevede che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso una equipe multidisciplinare la cui composizione in relazione alle professionalità da coinvolgere è affidata al servizio sociale competente e può prevedere il coinvolgimento di operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali (integrata

---

<sup>(202)</sup> Art. 4, co. 4, d.l. n. 48/2023.

<sup>(203)</sup> Art. 6, co. 8, d.l. n. 48/2023.

<sup>(204)</sup> Art. 4, co. 7, d.l. n. 48/2023.

<sup>(205)</sup> Il riferimento è al patto di attivazione digitale.

<sup>(206)</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 386, l. n. 208/2015.

<sup>(207)</sup> Art. 7, d.lgs. n. 147/2017.

<sup>(208)</sup> Art. 6, co. 9, d.l. n. 48/2023.

pubblico-privato), con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione <sup>(209)</sup>. È in tale prospettiva che evidentemente si prevede che con il decreto ministeriale con il quale si definirà la ripartizione su base regionale delle risorse residue del Fondo per la lotta alla povertà, dovranno essere adottate anche le linee guida per la costruzione delle Reti di servizi connessi all'attuazione dell'AdI <sup>(210)</sup>.

Sotto un diverso profilo, la valutazione multidimensionale nella prospettiva della definizione dei percorsi personalizzati non dovrebbe in concreto discostarsi da quella delineata nel d.lgs. n. 147/2017 per il ReI <sup>(211)</sup>, poi adattata alle "esigenze" della disciplina del patto di inclusione sociale regolato dal d.l. n. 4/2019 per il RdC e, dal 2024, alle finalità dell'Assegno d'inclusione, per il quale è previsto che i percorsi personalizzati siano articolati in «uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti» <sup>(212)</sup>.

La personalizzazione, dunque riguarda sia il livello complessivo del nucleo familiare considerato nella sua interezza (alla luce dei riflessi del disagio dei singoli sull'agire del nucleo stesso), sia i singoli che ne fanno parte, a cui, ove sussistano le condizioni, oltre a sostegni mirati (come potrebbe essere il completamento del ciclo di istruzione ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, tanto per i minori, quanto per gli adulti), saranno prospettati percorsi per l'inserimento lavorativo attraverso l'invio presso i CPI per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato <sup>(213)</sup>. A questo proposito, va segnalata l'estensione ai beneficiari dell'AdI di età compresa tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo di istruzione <sup>(214)</sup>, dell'onere di iscrizione a percorsi di istruzione per gli adulti o comunque funzionali all'assolvimento del predetto dovere quale condizione per l'erogazione del sussidio <sup>(215)</sup>, onere già in vigore per i percettori di RdC per effetto delle disposizioni introdotte dalla legge di bilancio per il 2023 <sup>(216)</sup>.

In ragione della composizione dei nuclei familiari e della conseguente elevata probabilità della presenza di bisogni complessi, è stata prevista la possibilità di modificare e adeguare l'avvio al CPI del componente "attivabile" del nucleo familiare in ragione delle concrete esigenze che dovessero emergere nel corso della realizzazione del progetto personalizzato di inclusione <sup>(217)</sup>. La portata di questa disposizione dovrà essere meglio precisata in sede di normazione secondaria, in quanto, facendosi riferimento alla fase di "avvio" dell'interessato presso il centro per l'impiego, la norma sembrerebbe alludere alla possibilità di dilazionare l'inizio del percorso di inserimento lavorativo da definire in sede di sottoscrizione del PSP, a un momento successivo e non immediatamente all'esito della valutazione multidimensionale come dovrebbe avvenire, invece, secondo le ordinarie modalità di svolgimento del percorso di inclusione sociale delineato nell'art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023. Qualora fosse questa

---

<sup>(209)</sup> Art. 6, co. 2, d.l. n. 48/2023.

<sup>(210)</sup> Art. 6, co. 10, d.l. n. 48/2023.

<sup>(211)</sup> Art. 5, d.lgs. n. 147/2017.

<sup>(212)</sup> Art. 6, co. 1, d.l. n. 48/2023.

<sup>(213)</sup> Artt. 4, co. 5 e 6, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(214)</sup> Fissato dall'art. 1, co. 622, l. n. 296/2006, in dieci anni.

<sup>(215)</sup> Art. 3, co. 11, d.l. n. 48/2023.

<sup>(216)</sup> Art. 1, co. 316, l. n. 197/2022, su cui *supra* § 1.1.2.

<sup>(217)</sup> Art. 4, co. 6, d.l. n. 48/2023.

l'interpretazione corretta, la decretazione ministeriale delegata dovrà individuare le possibili cause in presenza delle quali i servizi sociali (a questi sembra rimessa una simile valutazione) potranno decidere di rinviare la fase di avvio dell'interessato al CPI.

Quella ora considerata costituisce l'unica previsione che in qualche misura stempera la rigida tipizzazione delle cause generatrici di un bisogno estraneo alla sfera lavorativa. Si intende dire, in altri termini, che mentre nella disciplina del RdC, dal carattere "generalista" del sussidio (rivolto indistintamente a tutti i nuclei che versano in determinate condizioni di disagio economico, a prescindere dalla composizione) esiste una sorta di presunzione "semplice" di "occupabilità" del beneficiario <sup>(218)</sup>, salvi i casi di esonero espressamente previsti, e fatta salva – l'aspetto qui rilevante – l'emersione in sede di primo contatto con il CPI di «criticità [*non tipizzate*] in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento lavorativo» <sup>(219)</sup> e che determinano l'invio del nucleo familiare presso i servizi sociali al fine della valutazione multidimensionale al cui esito eventualmente individuare i componenti "attivabili" da riavviare al CPI, nella disciplina dell'AdI, diversamente, le condizioni personali che rendono difficoltoso l'inserimento lavorativo sono già previste *ex lege* <sup>(220)</sup> e non ammettono integrazione, in quanto la struttura del sussidio si presenta geneticamente funzionalizzata al sostegno in favore di nuclei che presentano simili difficoltà. Tanto è vero che per il RdC è la stessa legge ad affidare a un accordo in sede di Conferenza unificata (diverso da quello cui era affidata l'individuazione delle ulteriori ipotesi di esonero *ex art. 4, co. 3, d.l. n. 4/2019*) la definizione dei criteri e dei principi generali per l'identificazione – in maniera uniforme sul territorio nazionale – delle criticità suscettibili di valutazione multidimensionale <sup>(221)</sup>.

Sicché l'eliminazione dell'effetto "flipper" nella disciplina dei nuovi sussidi per il contrasto alla povertà (che, invece, caratterizza quella del RdC <sup>(222)</sup>) non è il frutto di una deliberata volontà di semplificare le procedure per l'accesso ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa (benché tale effetto indubbiamente si produrrà) ma consegue alla distinzione genetica e funzionale tra AdI e SuFoL da un lato e RdC dall'altro (oltre che a quella "interna" alle due prestazioni che subentreranno nel 2024 alla seconda), fermo restando che l'Assegno d'inclusione, al netto dei non "attivabili", resta comunque indirizzato a fronteggiare lo svantaggio del nucleo interessato attraverso il reperimento di un'occupazione (se e) per chi è abile al lavoro.

---

<sup>(218)</sup> considerando altresì che la richiesta di RdC equivale a rilascio della DID, ai sensi dell'art. 4, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(219)</sup> Art. 4, co. 5-*quater*, d.l. n. 4/2019, (corsivo nostro). Fermo restando l'obbligo di rilasciare la DID (il che, come detto, avviene in sede di richiesta del RdC), l'art. 4, co. 5, d.l. n. 4/2019, individua i soggetti che devono essere convocati presso il CPI escludendo solo le persone in possesso dei requisiti esimenti (ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 3, della stessa disposizione) e coloro che appartengono a nuclei familiari che avevano già sottoscritto un patto di inclusione sociale per accedere al ReI (ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 147/2017).

<sup>(220)</sup> Art. 6, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(221)</sup> Accordo Conferenza unificata 23 novembre 2020, Rep. atti n. 176/CU.

<sup>(222)</sup> Criticità evidenziata nella Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza, cit., pp. 55 ss.

### 3.4.2. L'inclusione attiva e l'inserimento lavorativo

In attesa della decretazione attuativa e definita per grandi linee la strumentazione per l'inclusione sociale (uniche indicazioni al momento ricavabili dalla prima lettura delle norme *ex* d.l. n. 48/2023), con la medesima avvertenza, occorre ora approcciarsi all'esame delle disposizioni che regolano i percorsi di inserimento lavorativo connessi al beneficio dell'AdI.

Rinviando a quanto già detto per la delimitazione delle categorie di soggetti attivabili<sup>(223)</sup>, l'individuazione delle concrete misure di cui l'interessato beneficerà avviene in sede di sottoscrizione del PSP, che dovrà essere effettuata entro 60 giorni dalla data in cui i servizi sociali procedono ad avviarlo ai CPI<sup>(224)</sup>. Anche per chi viene indirizzato all'inserimento lavorativo è previsto l'onere di presentarsi periodicamente presso i centri per l'impiego con cadenza di 90 giorni, pena la sospensione del beneficio<sup>(225)</sup>. A riprova dell'intento di realizzare una rete di servizi integrata pubblico-privato, ma forse anche nella consapevolezza dell'insufficienza della capacità dei servizi pubblici per l'impiego di far fronte alla presumibile richiesta di prestazioni in ragione dell'afflusso dei futuri beneficiari del SuFoL e degli obiettivi del GOL che devono raggiungere dei target prestabiliti di coinvolgimento nel programma<sup>(226)</sup>, e in considerazione altresì che il piano straordinario di potenziamento previsto dal d.l. n. 4/2019 è ancora in via di completamento, è stata prevista la possibilità per le regioni e le province autonome di affidare ai servizi accreditati ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015 la sottoscrizione del PSP e la presa in carico del disoccupato<sup>(227)</sup>. Tale possibilità risulta innovativa in quanto realizza il coinvolgimento degli operatori privati nell'esercizio di funzioni finora ad esclusivo appannaggio dei centri per l'impiego come è possibile evincere dall'art. 18, co. 2, d.lgs. n. 150/2015, che pur prevedendo la facoltà da parte delle regioni e delle province autonome di svolgere le attività in cui si concretano i servizi e le misure di politica attiva del lavoro attraverso soggetti "esterni" accreditati, espressamente stabilisce il divieto di attribuire loro i compiti di stipula del PSP e del rilascio dell'assegno di ricollocazione. La norma non sembra porre problemi di conflitto di competenze in quanto, come noto, ai sensi dell'art. 28, d.lgs. n. 150/2015, tanto le attività e i servizi elencati nell'art. 18 quanto lo stesso PSP (art. 20, d.lgs. n. 150/2015) costituiscono livelli essenziali delle prestazioni. La norma, tuttavia, non ha efficacia generalizzata riferendosi ai soli beneficiari dell'AdI e ai soggetti privati accreditati che entrano nella rete del SIISL.

Peraltro, con uno dei decreti attraverso i quali il Ministro del lavoro regolerà una serie di aspetti concernenti la sottoscrizione dei patti e di accesso alle misure di sostegno reddituale (ai sensi dell'art. 4, co. 7, d.l. n. 48/2023), saranno regolate altresì le modalità di trasmissione delle liste di disponibilità dei beneficiari dell'AdI, del SuFoL, della NASPI e di eventuali altre forme di sussidio per l'inclusione attiva, agli intermediari privati autorizzati ai sensi degli artt. 4 e 6 d.lgs. n. 276/2003 e accreditati *ex* art. 12,

<sup>(223)</sup> Si tratta, in buona sostanza dei component maggiorenni di età compresa nella fascia 18 – 59 anni, normodotati e, non affetti da patologie oncologiche e non gravata da carichi di cura. Ad ogni buon conto, per una più dettagliata ricostruzione v. *supra* § 3.1.

<sup>(224)</sup> Art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(225)</sup> Art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023, penult. periodo.

<sup>(226)</sup> D.i. 5 novembre 2021, All. A, p. 29.

<sup>(227)</sup> Art. 6, co. 7, d.l. n. 48/2023.

d.lgs. n. 150/2015, evidentemente nell'intento di realizzare un più incisivo controllo pubblico sull'adempimento dei doveri di attivazione e sulla legittimità del rifiuto di eventuali offerte lavorative sebbene di questo aspetto si dirà più in dettaglio nel prosieguo <sup>(228)</sup>.

Quanto ai contenuti del PSP, per un verso il richiamo esplicito all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015, permette di ritenerne recepite le indicazioni in merito al contenuto minimo del patto stabilito *ex lege*, considerando, tuttavia, che esso costituisce articolazione di un più complesso percorso di inclusione sociale definito in sede di analisi multidimensionale e, dunque, potrebbe prevedere attività in parte differenti da quelle che in genere ne costituiscono oggetto, specie se, in presenza di situazioni di bisogno complesso, sarà necessario realizzare dei raccordi con gli eventuali sostegni aggiuntivi (v. *supra* § 3.4.1.).

Peraltro, il PSP «può prevedere l'adesione ai percorsi formativi previsti dal GOL» <sup>(229)</sup>, sebbene non è chiara la ragione per la quale la partecipazione alle attività finanziate dal programma sia prevista come eventuale dal momento che i percettori di misure di sostegno al reddito di carattere assistenziale condizionate (come il RdC e dal 2024 l'AdI) sono indicati tra i gruppi prioritari di intervento <sup>(230)</sup>. Oltretutto, il GOL prevede ben quattro distinti percorsi di rafforzamento delle competenze (di base e specialistiche) che tengono conto della più o meno elevata distanza dal mercato del lavoro come rilevato nella prima parte dell'indagine.

La possibilità di richiedere volontariamente l'adesione a percorsi di inserimento lavorativo, già prevista nella disciplina del RdC in favore dei soggetti con disabilità, viene estesa da quella dell'AdI ai sessantenni, fermo restando per i primi l'opzione per il canale del collocamento mirato *ex l. n. 68/1999* <sup>(231)</sup>.

A parte la significativa novità del coinvolgimento dei privati accreditati nell'attività di presa in carico dei soggetti onerati dall'attivazione ai fini dell'inserimento lavorativo, a segnare una marcata discontinuità con quanto già stabilito per i beneficiari del RdC, è la ridefinizione dei criteri dell'offerta di lavoro che definiremo “irrinunciabile”, intendendo per tale quella al cui rifiuto consegue la decadenza dal diritto al sussidio.

Per i destinatari dell'AdI e del SuFoL, infatti, oltre all'estensione della regola già introdotta con la legge di bilancio per il 2023 per i percettori del RdC, in virtù della quale l'area del legittimo rifiuto era stata azzerata prevedendosi la decadenza in caso di mancata adesione a una sola un'offerta di lavoro “congrua”, con un'operazione di *restyling* anche testuale (scompare l'impiego dei termini “congruo” e “congruità”), si introducono criteri che ampliano la “qualità” delle offerte lavorative non declinabili (o meglio, declinabili al prezzo della perdita del sostegno economico).

La materia è regolata dall'art. 9, d.l. n. 48/2023, dalla cui lettura emerge che il beneficiario dell'assegno d'inclusione (e del SuFoL) è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro a tempo indeterminato, anche part-time purché l'orario non sia inferiore al 60% di quello a tempo pieno e retribuzione non inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi *ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015*, in tutti i casi, ovunque ubicata nel territorio nazionale senza limiti di distanza, ovvero un'offerta con contratto di lavoro a tempo

---

<sup>(228)</sup> Art. 12, co. 13, d.l. n. 48/2023.

<sup>(229)</sup> Art. 6, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(230)</sup> D.i. 5 novembre 2021, All. A, pp. 39 - 41.

<sup>(231)</sup> Art. 6, co. 5, lett. *b*, d.l. n. 48/2023.

determinato, anche in regime di somministrazione, purch  la sede di lavoro sia collocata entro 80 chilometri dal “domicilio” (e non dalla residenza come per il RdC) del soggetto, a prescindere dal tempo di percorrenza con mezzi di trasporto pubblico.

Rispetto alla definizione di offerta congrua ancora in vigore per i percettori del RdC ancorch  riferibili alla prima e unica proposta lavorativa al rifiuto della quale consegue la decadenza dal diritto alla prestazione economica, le differenze sono notevoli e sintetizzabili come segue:

a) la distanza dal “domicilio” rileva solo nel caso di contratti a tempo determinato, anche nell’ambito di un contratto di somministrazione e, comunque, a prescindere dal tempo di percorrenza con mezzi pubblici fissato per i destinatari del RdC in 100 minuti;

b) scompare la soglia minima di durata dei contratti a tempo determinato anche in regime di somministrazione, fissata per i percettori di RdC, in tre mesi, essendo non rifiutabile per i futuri beneficiari dell’AdI e del SuFoL anche un contratto di un solo giorno lavorativo (realisticamente, potremmo dire, inferiore al mese di durata);

c) viene eliminato il criterio di commisurazione dell’ammontare minimo della retribuzione conseguibile con la nuova occupazione rispetto alla soglia parametrica dell’importo mensile del beneficio, mentre per i beneficiari del RdC la retribuzione minima   fissata nella misura del 10% in aumento rispetto al beneficio massimo mensile fruibile da un singolo componente (inclusivo della quota parte di integrazione del reddito familiare per i nuclei residenti in abitazione in locazione);

d) l’attivit  lavorativa oggetto dell’offerta prescinde da qualsiasi riferimento alle esperienze maturate e alle competenze professionali del destinatario;

e) i nuovi criteri operano a prescindere dalla presenza nel nucleo familiare di soggetti con disabilit  grave o non autosufficienti, mentre per i percettori di RdC, una simile situazione limita le offerte lavorative congrue a quelle che rispettino i parametri pi  favorevoli di distanza dalla residenza (80 km o 100 minuti di percorrenza con mezzi di trasporto pubblico) e, soprattutto, siano a tempo pieno e indeterminato.

Per valutare l’impatto della ridefinizione dei parametri dell’offerta lavorativa irrinunciabile occorre tenere conto dell’ulteriore previsione contenuta nel secondo comma dell’art. 9, d.l. n. 48/2023, in virt  del quale se l’offerta riguarda un contratto a tempo determinato di durata compresa tra uno e sei mesi, l’erogazione dell’AdI resta sospesa durante lo svolgimento per essere ripresa al termine del rapporto di lavoro «per il periodo residuo di fruizione, nel rispetto delle previsioni di cui all’art. 3» (del d.l. n. 48/2023 dedicato alla disciplina del beneficio economico) e con le due ulteriori seguenti precisazioni: la prima, collocata nell’*incipit* della disposizione, «Fermo restando quanto previsto dall’art. 3, comma 5» (norma che prevede la cumulabilit  del sussidio con il reddito derivante da nuova occupazione nel limite di 3.000 lordi annui) e la seconda, posta a conclusione dell’art. 9, co. 2, in virt  della quale «quanto percepito non si computa ai fini della determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio».

L’intento   quello di attribuire un’agevolazione consistente nella cumulabilit  con il sussidio (sia pure postergata al momento della cessazione del rapporto lavorativo), a fronte dell’accettazione di occasioni di lavoro di breve durata ormai da ritenere “congrue” alla luce dei nuovi criteri. Tale rilievo induce a ritenere che presumibilmente il

beneficio sia stato concepito come incentivo<sup>(232)</sup> per quelle offerte lavorative che - non transitando dalle piattaforme digitali sulle quali il percettore dell'AdI dovrebbe svolgere la ricerca attiva di lavoro - sfuggono al "controllo pubblico", rendendo di fatto inapplicabile la disposizione sanzionatoria della decadenza dal diritto al sussidio. In tale prospettiva, la misura sostituisce quella ineffettiva (inutile e forse anche socialmente pericolosa) che nel prevedere la possibilità per i datori di lavoro di sottoporre offerte lavorative ai percettori di RdC, direttamente, senza l'intermediazione di soggetti pubblici o privati, li responsabilizza gravandoli del dovere di segnalare eventuali rifiuti illegittimi da cui consegue la decadenza dal beneficio<sup>(233)</sup>.

Tuttavia, al di là degli scopi perseguiti, non si possono sottacere alcune perplessità. Innanzitutto, la previsione risulta non coerente con le norme che regolano la conservazione dello stato di disoccupazione (e ove percepita, anche della NASpI, sia pure in misura ridotta<sup>(234)</sup>) con un effetto, sul piano sistematico, di disarticolazione della nozione di (stato di) disoccupazione: considerata la breve durata dei contratti (da uno a sei mesi) rilevanti ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, il soggetto che reperisce una nuova occupazione (e che, avendo sottoscritto il PSP, si è dichiarato immediatamente disponibile al lavoro), subisce la sospensione del diritto al sussidio a prescindere dall'entità del reddito ricavabile dal rapporto di lavoro instaurato, ove, di contro, secondo le norme generalmente applicabili<sup>(235)</sup>, è prevista la conservazione dello stato di disoccupazione se il reddito derivante dall'instaurando rapporto di lavoro è contenuto entro la *no-tax area*, ovvero la sospensione qualora pur generando un introito superiore a tale soglia, il rapporto non ecceda la durata di sei mesi. E ciò vale ai fini tanto del diritto ai servizi per l'impiego *ex d.lgs. n. 150/2015*, quanto, come detto, del godimento della NASpI (sia pure con le decurtazioni stabilite dalla normativa vigente). Detto diversamente: anche chi percepisce l'AdI, per effetto della sottoscrizione del PSP e, dunque, della immediata disponibilità al lavoro acquisisce lo stato di disoccupazione che, dunque, dovrebbe essere assoggettato alle medesime disposizioni che ne regolano la conservazione, la sospensione e la decadenza.

Alla possibile obiezione che il soggetto beneficiario dell'AdI non perderebbe il diritto a fruire dei servizi per il lavoro e che la NASpI è una prestazione di natura

---

<sup>(232)</sup> A rigore, non è appropriato parlare di "incentivo", dal momento che l'inclusione di simili occasioni di lavoro nell'area della congruità delle offerte lavorative, di per sé, induce il soggetto ad accettarle a pena di decadenza dal diritto alla prestazione economica, mentre l'incentivazione svolge una funzione promozionale affinché siano tenuti certi comportamenti diversi da quelli che l'individuo sceglierebbe secondo criteri di razionalità (e in assenza di un elemento premiale). Ciò nondimeno, ove lo scopo realmente perseguito fosse quello di indurre i beneficiari del sussidio ad accettare opportunità di lavoro di breve durata, che tuttavia sono "ignorate" dal sistema pubblico - evenienza niente affatto improbabile visto che il miglior canale di reperimento dell'occupazione resta quello informale - sia pure impropriamente, si potrebbe utilizzare il termine "incentivo" per qualificare la misura *de qua*. Sul diritto promozionale e sulla nozione di incentivo, da ult. v. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, pp. 14-15.

<sup>(233)</sup> Art. 4, co. 9-ter, d.l. n. 4/2019.

<sup>(234)</sup> Art. 9, co. 2, d.lgs. n. 22/2015, su cui, da ult. S. RENGA, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale scientifica, 2022, pp. 117-118; per la conservazione dello stato di disoccupazione, art. 4, co. 15-quater, d.l. n. 4/2019, su cui, sia consentito il rinvio a S. CAFFIO, *Sub. art. 19*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Breviaria Iuris. Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer - Cedam, pp. 2461 ss. spec. pp. 2463-2464.

<sup>(235)</sup> Art. 19, d.lgs. n. 150/2015 e art. 4, co. 15-quater, d.l. n. 4/2019.

assicurativo-previdenziale e non assistenziale come l'Assegno, è possibile eccepire che ben difficilmente un'occasione di lavoro "precaria" (non rifiutabile) può contribuire a sollevare anche solo temporaneamente dalla situazione di bisogno che legittima il nucleo familiare a fruire del sussidio pubblico, tanto più che questo viene concesso proprio a fronte di situazioni di disagio non derivanti dalla mera povertà economica ma anche da altre condizioni personali dei componenti del nucleo, che - pur nella relativa eterogeneità - costituiscono connotati soggettivi che la disciplina dell'Assegno d'inclusione non solo assume come giuridicamente rilevanti, ma li erge persino a elementi qualificanti della stessa prestazione rendendola - almeno negli intenti dichiarati - funzionalmente distinta da altre erogazioni pubbliche.

Ad ogni buon conto si tratta di una misura premiale, di cui, tuttavia, non è agevole comprenderne il contenuto e l'entità.

È questo il secondo motivo di perplessità: esso scaturisce da una apparente contraddizione tra la previsione contenuta nella parte iniziale della disposizione e quelle rinvenibili nell'ultimo periodo. Dalla (ri)lettura della norma emergerebbe che, fermo restando la neutralità ai fini dell'ammontare dell'AdI entro il limite di 3.000 euro annui lordi del reddito derivante dalla nuova occupazione (art. 3, co. 5, d.l. n. 48/2023), il beneficio torna a essere corrisposto al termine del rapporto di lavoro entro il limite del periodo che residuava *ante* sospensione dell'erogazione, dunque, fino al raggiungimento dei 18 o dei 12 mesi secondo che si tratti di una prima attribuzione ovvero di rinnovo, salvo poi prevedere - con un inciso "sibillino" - «nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 3» e con l'aggiunta che «quanto percepito»<sup>(236)</sup> non viene computato «ai fini della determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio». I punti da chiarire sono due: il primo concerne il difficile coordinamento della previsione da ultimo menzionata con la prima (il beneficio della sterilizzazione del reddito da lavoro entro il tetto di 3.000 euro); il secondo attiene alla individuazione di quali siano le previsioni dell'art. 3, d.l. n. 48/2023 a cui la norma intende riferirsi, dal momento che nell'art. 9, co. 2 qui esaminato risulta già specificato che si applica il beneficio *ex* art. 3, co. 5 e che l'erogazione successiva alla cessazione del rapporto di lavoro prosegue fino alla naturale scadenza (come stabilita dall'art. 3, co. 2). I due profili, ancorché distinti, risultano tuttavia correlati, in quanto si tratta di previsioni che toccano tutte (direttamente o indirettamente) la determinazione del beneficio economico e la conservazione del diritto a percepirlo.

Quanto al primo, la determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio è disciplinata da disposizione diversa dall'art. 3, e, precisamente dall'art. 2, co. 2, lett. b, che a tale scopo, individua in 6.000 euro (moltiplicati per la scala di equivalenza) il reddito soglia che consente, ad un tempo, l'accesso al beneficio ed evidentemente, la sua conservazione ove questo, nel corso del godimento dell'Assegno d'inclusione, dovesse subire incrementi. Tale rilievo permette anzitutto di distinguere questo aspetto da quello che invece viene preso in considerazione dall'art. 3, co. 5, che neutralizza il maggior reddito derivante dall'attività lavorativa iniziata dopo l'avvio dell'erogazione dell'AdI, ai soli fini della determinazione del beneficio economico e non anche a quelli

---

<sup>(236)</sup> Sebbene non specificato, il riferimento non può che essere al reddito da lavoro data l'esclusione dal reddito familiare soglia per l'accesso alla prestazione dello stesso Assegno d'inclusione, del RdC e di ogni altra provvidenza nazionale e regionale percepita a titolo di misura di contrasto alla povertà, ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. b, d.l. n. 48/2023.



distinti della determinazione del reddito familiare-soglia. Sicché, tralasciando per il momento, il secondo dei profili richiamati (il rispetto delle disposizioni dell'art. 3), si può affermare che il maggior reddito ricavato dallo svolgimento di attività lavorativa viene neutralizzato ai fini della quantificazione del valore soglia oltre il quale si perde il diritto al sussidio ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. *b*, d.l. n. 48/2023; di contro tale neutralizzazione è solo parziale (nel limite di 3.000 euro annui lordi) ai fini della determinazione del *quantum* di prestazione economica calcolata ai sensi dell'art. 3, co. 1 e, dunque come integrazione al reddito familiare fino a concorrenza del tetto ivi stabilito (6.000 euro moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza). In buona sostanza dal combinato disposto delle due norme deriva che quand'anche per effetto dell'incremento di reddito derivante dal sopravvenuto inizio di attività lavorativa dovesse verificarsi il superamento del reddito-soglia ordinariamente stabilito per l'accesso al beneficio, la neutralizzazione totale prevista dall'art. 9, co. 2, permette di mantenere comunque il diritto all'AdI, il cui ammontare viene però rideterminato in ragione dell'incremento reddituale derivante dal rapporto di lavoro instaurato ma con il beneficio del non computo nel limite di 3.000 euro annui. A questo punto diventa chiaro anche il significato da attribuire al necessario rispetto delle previsioni dell'art. 3: se, nonostante l'applicazione delle due agevolazioni, si dovesse raggiungere il tetto di prestazione economica calcolato secondo le modalità stabilite dall'art. 3, co. 1, il beneficio si azzererebbe, salvo poi riprendere una volta cessato il rapporto di lavoro, ancorché rideterminato secondo le previsioni dell'art. 3, co. 5 <sup>(237)</sup>.

A questo punto l'analisi del quadro normativo è sufficiente per valutare l'impatto dei nuovi criteri di definizione dell'offerta lavorativa "irrinunciabile". L'ampliamento della qualità delle occasioni di lavoro che i percettori non potranno legittimamente rifiutare è funzionale agli scopi per cui è stata realizzata la riforma dei sussidi per il contrasto alla povertà, vale a dire indirizzare verso i luoghi in cui esiste un eccesso di domanda di lavoro, gli "occupabili" (*rectius*, gli "attivabili") quale che sia il contesto geografico e socio-familiare dal quale provengono, nonché la qualità delle occasioni di lavoro, tanto rispetto alla tipologia contrattuale (durata del rapporto e della prestazione), quanto riguardo alla professionalità richiesta. Tuttavia, un simile approccio,

---

<sup>(237)</sup> Alcuni esempi possono risultare utili per chiarire il punto. Prendendo in considerazione una famiglia con reddito pari a 5.800 euro, residente in abitazione di proprietà non gravata da mutuo e scala di equivalenza (SE nel prosieguo) pari a 1,8, si avrebbe un reddito familiare-soglia (*ex* art. 2, co. 2, lett. *b*, d.l. n. 48/2023) pari a 10.800 euro (6.000 x 1,8), un ammontare massimo dell'AdI pari a 10.800 (6.000 x 1,8) (*ex* art. 3, co. 1, d.l. n. 48/2023) e un importo effettivo del sussidio pari a 5.000 euro così calcolato: 6.000 x 1,8 – 5.800. Supponendo che nel corso dell'erogazione del sussidio un componente del nucleo familiare qui considerato venga assunto con un contratto di durata pari a 6 mesi da cui consegue un reddito complessivo di 6.200 euro, ne deriverebbe un reddito familiare complessivo di 12.000 euro (5.800 + 6.200), superiore al valore reddito soglia calcolato ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. *b*, pari a 10.800 euro, con la conseguente esclusione del nucleo dal diritto all'AdI. Tuttavia, la previsione *ex* art. 9, co. 2, ult. periodo permette, attraverso la neutralizzazione del maggior reddito derivante dall'attività lavorativa di mantenere il diritto al sussidio che, però, muterà nell'ammontare e sarà calcolato applicando l'agevolazione prevista dall'art. 3, co. 5: 10.800 euro – (5.800 + 6.200 – 3.000), derivandone un importo dell'AdI pari a 1.800 euro annui. Peraltro, secondo quanto stabilito dall'art. 3, co. 5, incombe sui beneficiari del sussidio l'onere di comunicare all'Inps i redditi percepiti limitatamente alla quota eccedente il limite di 3.000 in quanto solo tale porzione di reddito da lavoro concorrerà alla determinazione del beneficio economico, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è recepito nell'ISEE per l'intera annualità.

relega in secondo piano proprio quella multidimensionalità della povertà e dell'esclusione sociale che la misura – negli intenti dichiarati sin dalla sua definizione – ambisce a contrastare e a prevenire.

Passando a qualche considerazione di maggior dettaglio fondata sull'analisi dei criteri, l'assenza di parametri di distanza dalla residenza (con la sola eccezione dei contratti a tempo determinato per i quali, peraltro, si fa riferimento al “domicilio” <sup>(238)</sup>), non tiene conto della circostanza che, date le caratteristiche e i requisiti soggettivi richiesti per accedere all'AdI, la composizione del nucleo familiare si caratterizzerà sempre per la presenza di almeno una categoria di soggetti “socialmente” fragili o svantaggiati, siano essi minori, ultrasessantenni, persone con disabilità (anche grave) o non autosufficienti e che, alla luce di ciò, non è improbabile che uno dei familiari sia “non attivabile” perché gravato da carichi di cura. L'onere di accettare un'offerta di lavoro proveniente da ogni “dove” non solo impedirà a chi accettasse una offerta di lavoro lontana dalla residenza (non suscettibile di pendolarismo giornaliero) di coadiuvare il familiare su cui incombono le cure degli altri membri della famiglia, ma il suo allontanamento rischia di relegare il componente addetto/a ai compiti di cura in una permanente condizione di assenza dal mercato del lavoro, peraltro con l'aggravante degli ancestrali effetti sperequati rispetto ai generi <sup>(239)</sup>.

In secondo luogo non è stata riproposta la misura di supporto prevista per i percettori di RdC che, accettando offerte lavorative ubicate a oltre 250 km di distanza dalla residenza, continuano a percepire il sussidio a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, con incremento del beneficio a dodici mesi qualora siano presenti nel nucleo familiare componenti di minore età ovvero con disabilità <sup>(240)</sup>. Una simile misura sarebbe ora ancora più opportuna alla luce della possibilità che l'offerta possa consistere in un contratto di lavoro a tempo parziale (ancorché indeterminato) ovunque collocata sul territorio nazionale, anche in vista di quei processi di mobilità della forza lavoro che si vorrebbe stimolare. Infatti, il trasferimento necessitato dalla distanza tra sede di lavoro e luogo di residenza del nucleo familiare rischia di risultare insostenibile sia nell'ipotesi in cui emigri il solo componente che instaura il rapporto di lavoro, in quanto in tal caso le difficoltà economiche deriverebbero da costi di locazione per se stesso e, al contempo, in altro luogo, per il mantenimento familiare venendo meno o ridimensionandosi l'importo del sussidio in ragione dell'incremento reddituale dovuto al mutamento della condizione occupazionale; sia nel caso in cui a trasferirsi fosse l'intero nucleo, ove una simile evenienza fosse concretamente realizzabile, per effetto del venir meno di quelle reti solidaristiche impiegate su relazioni familiari e private che spesso sopperiscono a carenze del sistema assistenziale e all'incapienza reddituale di chi versa in situazioni di bisogno <sup>(241)</sup>. Inoltre, l'assenza di adeguati sostegni

<sup>(238)</sup> Come previsto dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(239)</sup> Un aspetto tutt'altro che marginale e che viene sottolineato da M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutela e mercato*, Adapt University Press, 2019, p. 174. Di recente, in tema, anche A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, in V. FILI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, Adapt University Press, e-Book series, n. 95,, pp. 151 ss.

<sup>(240)</sup> Art. 4, co. 10, d.l. n. 4/2019.

<sup>(241)</sup> D'altra parte, M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutela e mercato*, cit., pp. 172-173, evidenzia come, nonostante la rilevanza economico-sociale del c.d. “lavoro riproduttivo” (in contrapposizione a

economici che agevolino la mobilità rischia di depotenziare fortemente le possibilità di perseguire gli obiettivi sottesi alla riforma (condivisibili o meno che siano), anche in ragione del fatto che se, come è verosimile, i maggiori flussi sarebbero verso le regioni più ricche del territorio nazionale nelle quali il costo della vita è anche molto elevato (come emerge chiaramente dal diverso livello delle soglie di povertà assoluta <sup>(242)</sup>), esiste la non remota possibilità che risulti più sostenibile il rifiuto dell'offerta lavorativa, anche alla luce del breve termine (sei mesi), previsto per poter presentare una nuova richiesta di sussidio a seguito di decadenza <sup>(243)</sup>. Occorrerà valutare se e in quale misura, gli incrementi dell'assegno unico universale introdotti con la legge di bilancio per il 2023 <sup>(244)</sup> e con lo stesso d.l. n. 48/2023 <sup>(245)</sup> risulteranno idonei a supportare le famiglie, anche quelle che vorranno trasferirsi verso regioni che offrono maggiori chance occupazionali.

Discutibile appare altresì l'assenza di un nesso tra il bagaglio esperienziale e professionale del disoccupato e l'attività lavorativa oggetto dell'offerta perché se è vero – come è vero – che le evidenze empiriche mostrano il basso livello di istruzione che caratterizza un'elevata percentuale di beneficiari di sussidi assistenziali rendendone difficile la collocazione lavorativa immediata, diventa evidente come la robusta incentivazione riconosciuta ai datori di lavoro per l'assunzione di queste categorie di persone non costituisce la soluzione al problema. O, almeno, non può essere sufficiente, in quanto basso che sia il livello di professionalità richiesta dal tipo di attività lavorativa, oggi nel settore privato e, ancor più in quello del pubblico impiego, si richiede un livello di competenze digitali di base non acquisibili se prima non sia stata costruita una base di istruzione minimale che ridimensioni i fenomeni di analfabetismo funzionale di cui si è detto all'inizio di questa ultima parte dell'indagine.

Diversamente, le imprese <sup>(246)</sup>, anche a fronte di una forza lavoro economicamente conveniente ma scarsamente professionalizzata, difficilmente assumeranno e se lo faranno, sarà per lavori presumibilmente poco redditizi, con il rischio di relegare gli interessati in una condizione di trappola della povertà.

In tale prospettiva, è sicuramente positiva la generalizzazione dell'onere di assolvere al diritto-dovere di istruzione imposto quale condizione per l'accesso all'AdI (ma anche al SuFoL) a tutti i componenti maggiorenni di età compresa tra 18 e 29 anni, ma occorrerà rendere compatibile questo impegno con le eventuali iniziative formative, di tirocinio o con le attività lavorative nelle quali l'interessato dovesse essere coinvolto.

---

quello “produttivo”) quale decisivo fattore di sostenibilità della società e della stessa moderna concezione del lavoro, esso resti principalmente relegato nell'ambito delle relazioni familiari e private in genere.

<sup>(242)</sup> Dal report Istat sulla povertà del 15 giugno 2022 (dati riferiti all'anno 2021) consultabile sul sito istituzionale dell'ente, emergono differenze significative nelle soglie di povertà assoluta. A mero titolo di esempio, assumendo una famiglia composta da due adulti (fascia 18-59 anni) e due minori (fascia 4-10 anni), nelle aree metropolitane del Nord la soglia di povertà assoluta è pari a 1704,68 euro, al Sud 1338,18 euro; nei comuni con oltre 50.000 abitanti, considerando la stessa tipologia di famiglia, le predette soglie sono rispettivamente fissate a 1635,87 euro per il Nord e a 1305,48 per il Sud.

<sup>(243)</sup> Combinato disposto commi 6, lett. *d* e 9, art. 8, d.l. n. 48/2023.

<sup>(244)</sup> Art. 1, co. 357, lett. *a*, l. n. 197/2022, che modifica l'art. 4, d.lgs. n. 230/2021.

<sup>(245)</sup> Art. 22, d.l. n. 48/2023, che integra l'art. 4, co. 8, d.lgs. n. 230/2021.

<sup>(246)</sup> Nel pubblico impiego oramai esiste una netta preponderanza di impieghi per i quali è richiesto almeno il possesso di un titolo di laurea triennale e sempre più raramente un titolo di livello secondario superiore.

Un ruolo importante potrebbe essere svolto da quel sistema duale che attraverso gli investimenti a valere sulle risorse del PNRR (*supra*, cap. 1) si sta provando a (ri)lanciare.

Ci  nondimeno, questa possibile (e auspicabile) sinergia tra progetti personalizzati di inclusione sociale e lavorativa e percorsi mirati all’innalzamento del livello di istruzione e delle competenze professionali potrebbe essere messa in discussione dalla eliminazione sia del “patto di formazione” tra enti formativi e soggetti accreditati ai sensi dell’art. 12, d.lgs. n. 150/2015 <sup>(247)</sup>, sia - tra i criteri di qualificazione dell’offerta lavorativa irrinunciabile - dei riferimenti alla durata minima dei contratti a tempo determinato, anche in regime di somministrazione.

Quanto al primo aspetto, sebbene non sia dato conoscere se e quanti patti siano stati stipulati, il coinvolgimento diretto dei privati accreditati anche nella presa in carico e nella stipula del PSP ora espressamente prevista nella disciplina dell’AdI, suggeriva la conservazione dell’istituto, che, di contro, non   stato riproposto. Peraltro, esso   agganciato a un incentivo consistente tanto per il datore di lavoro che dovesse assumere il beneficiario di RdC all’esito del percorso formativo effettuato e per un profilo professionale con questo coerente, quanto per lo stesso ente di formazione. Nulla vieta, ove non sia di ostacolo la legislazione regionale in materia, che all’istituto gli operatori interessati facciano comunque ricorso di propria iniziativa, sebbene la previsione di uno strumento promozionale (quale   l’incentivo attualmente stabilito dal d.l. n. 4/2019) sarebbe auspicabile in vista di uno sviluppo dello strumento.

Passando al secondo degli aspetti richiamati, se la ragione immediatamente tangibile dell’opzione legislativa pu  essere individuata nella volont  di spingere i destinatari di sussidi pubblici (non solo) assistenziali verso l’accettazione di offerte lavorative anche di breve durata, andando a riempire gli spazi interstiziali interni ai mercati del lavoro lasciati vuoti da esigenze delle imprese di breve o brevissima temporaneit  <sup>(248)</sup>, non si nasconde il sospetto che al fondo di questo rimodellamento della congruit  delle offerte lavorative vi possa essere l’intento di dare impulso al lavoro in settori a basso reddito (per i dipendenti) dove c’  una maggiore concentrazione di attivit  e di mansioni che non richiedono particolari competenze specialistiche e che presentano deficit quantitativi strutturali dal lato dell’offerta: giusto per fare alcuni esempi, si pensi ai settori dell’agricoltura, del facchinaggio o delle pulizie civili e domestiche, della guardiania, ambiti nei quali i rispettivi mercati si caratterizzano per una elevatissima incidenza della presenza di lavoratori e lavoratrici straniere. Fermo restando che anche in questi settori esistono talune attivit  per il cui svolgimento   richiesta persino l’attestazione di professionalit  (per restare all’esempio dell’agricoltura, si pensi al conducente di macchine agricole: trattori, mietitrebbiatrice, macchine per la raccolta di pomodori, lavori di aratura, seminatura, impianto, innesto, alcune tipologie di raccolta, ecc.), molte altre mansioni possono essere svolte con la semplice acquisizione di abilit  pratiche, conseguibili in breve tempo.

Che questo possa essere uno degli scopi non dichiarati della riforma – con il conseguente ridimensionamento delle finalit  solidaristiche – potrebbe trovare conferma in

---

<sup>(247)</sup> Art. 8, co. 2, d.l. n. 4/2019 su cui *supra*, cap. 2.

<sup>(248)</sup> Si pensi, per es., alla sostituzione di lavoratori e lavoratrici assenti con diritto alla conservazione del posto o a picchi inattesi di attivit  dovuti alla straordinariet  di un evento che determina un’imprevista insufficienza dell’organico ordinariamente impiegato.

altre disposizioni di recente introduzione (oltre che in quella relativa ai criteri delle offerte lavorative nell'ambito della disciplina dell'AdI e del SuFoL): la prima, interna allo stesso d.l. n. 48/2023, contenuta nell'art 5, co. 2, che mette in relazione le misure di politica attiva individuate tenendo conto, sì, delle esperienze educative e formative e delle competenze professionali pregresse del beneficiario (ed è questa l'unica disposizione in cui vi si fa riferimento) ma anche (e soprattutto) della disponibilità sul mercato di offerte di lavoro, di corsi di formazione, di progetti utili alla collettività, di tirocini e di altre iniziative. Come dire che se le offerte disponibili concernono settori altri rispetto a quelli in cui sono spendibili le competenze possedute del percettore del sussidio, queste andranno adattate di conseguenza, lì ove ciò sia concretamente possibile in ragione delle caratteristiche prevalenti dei beneficiari (ora del RdC e, a partire dal prossimo anno) dell'AdI.

Il secondo gruppo di disposizioni cui si faceva riferimento è quello che ha introdotto *ex novo*, in via sperimentale <sup>(249)</sup>, il contratto per «prestazioni agricole di lavoro subordinato occasionale a tempo determinato» <sup>(250)</sup>, definite come «attività di natura stagionale di durata non superiore a 45 giornate annue» di effettivo lavoro <sup>(251)</sup> per singolo lavoratore <sup>(252)</sup>, rese da particolari categorie di soggetti che, con la sola eccezione dei pensionati, non abbiano avuto nei tre anni precedenti alla stipula del contratto di prestazione occasionale «un ordinario rapporto di lavoro subordinato in agricoltura» ovvero un qualsiasi altro tipo di rapporto diverso da quello di prestazione occasionale nel settore agricolo. Se si considera che le categorie di soggetti che possono essere assunti con questa nuova fattispecie negoziale sono, oltre ai pensionati, i disoccupati ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 150/2015, i percettori di NASpI, DIS-COLL e di Reddito di cittadinanza, i giovani con meno di 25 anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi di qualsiasi ordine e grado compatibilmente con gli impegni scolastici nonché gli iscritti a un ciclo di studi universitario in qualsiasi periodo dell'anno, i detenuti e gli internati, anche in regime di semilibertà, ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, delle norme sull'ordinamento penitenziario <sup>(253)</sup>, a parte quest'ultima categoria, è evidente che tutte le altre coincidono con potenziali beneficiari dell'AdI e, poiché sul piano sistematico le prestazioni acquisite con tale tipologia contrattuale ricadono per definizione nell'area del lavoro subordinato, la lettura prospettata - al di là del dichiarato intento di «garantire la continuità dell'attività delle imprese agricole e [di] creare le condizioni per facilitare il reperimento di manodopera per le attività stagionali» attraverso modalità di assunzione semplificate per il datore di lavoro <sup>(254)</sup> - non pare tanto infondata oltre a risultare autorevolmente condivisa

---

<sup>(249)</sup> Così sembra dalla lettura dell'art. 1, co. 343, l. n. 197/2022, in cui si precisa che le disposizioni in materia (commi da 344 a 354) trovano applicazione per il biennio 2023 – 2024. Peraltro, l'operazione viene realizzata anche con la contestuale abrogazione (art. 1, co. 342 e 343, l. n. 197/2022.) di tutti i riferimenti al lavoro nel settore agricolo contenuti nell'art. 54 *bis*, d.l. n. 50/2017, che, come noto, disciplina, il contratto di prestazione occasionale e il libretto famiglia. In tema E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2023, pp. 85 – 89, anche per alcuni rilievi critici.

<sup>(250)</sup> Art. 1, co. 344, l. n. 197/2022.

<sup>(251)</sup> Art. 1, co. 346, l. n. 197/2022.

<sup>(252)</sup> Art. 1, co. 344, l. n. 197/2022.

<sup>(253)</sup> Art. 1, co. 344, l. n. 197/2022.

<sup>(254)</sup> Art. 1, co. 343, l. n. 197/2022.

(<sup>255</sup>) e ad avere un precedente sia pure temporalmente limitato al periodo emergenziale (<sup>256</sup>).

### 3.4.3. Gli incentivi per l'inserimento lavorativo

L'approdo al lavoro dei beneficiari dell'AdI viene promosso anche attraverso la revisione degli incentivi finalizzati alle assunzioni. Nulla di innovativo sul piano sistematico ma, comunque, in evidente discontinuità da quanto stabilito nella disciplina del RdC.

Gli incentivi disciplinati dall'art. 10, d.l. n. 48/2023, possono essere distinti in tre gruppi in ragione dei soggetti a cui sono destinati.

Il primo gruppo è costituito dagli incentivi in favore dei datori di lavoro che assumono direttamente soggetti percettori dell'Assegno d'inclusione e sono di due tipi distinti in ragione della tipologia contrattuale utilizzata. Il primo di essi è l'esonero contributivo integrale (ad esclusione dei premi assicurativi Inail) per un periodo massimo di dodici mesi, in favore dei datori di lavoro che assumono un percettore di AdI a tempo indeterminato, pieno o parziale, o con contratto di apprendistato (che è pure un contratto di lavoro a tempo indeterminato), nel limite massimo di 8.000 euro annui, riparametrato su base mensile e con obbligo di restituzione dell'intera agevolazione in caso di licenziamento in assenza di giusta causa o di giustificato motivo nei 24 mesi (e non più 36 (<sup>257</sup>)) successivi all'assunzione (<sup>258</sup>).

Le differenze con il preesistente incentivo previsto dall'art. 8, d.l. n. 4/2019, non attingono tanto all'entità che ora sono stabilite ripartendo, come detto, su base mensile il tetto massimo annuale (<sup>259</sup>), quanto alla durata che per il RdC è fissata tra un minimo di 5 mensilità e un massimo costituito dal periodo residuo di fruizione del sussidio fino al raggiungimento dei 18 mesi e, invece, nella disciplina dell'AdI è stabilita in misura fissa pari a dodici mesi, tuttavia, per esplicita previsione, cumulabili con altri incentivi, tra cui quello da ultimo previsto dalla legge di bilancio per il 2023 in favore degli under 36 e delle donne, di durata tripla rispetto a quella prevista dalla disposizione in materia di AdI (<sup>260</sup>). Tale previsione se da un lato è coerente con la finalità di

---

(<sup>255</sup>) Secondo E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, cit., p. 88, il reale obiettivo del legislatore risiede nel favorire l'inserimento lavorativo di soggetti che incontrano ostacoli nel reperire un'occupazione, in un settore, quello agricolo appunto, in cui esiste uno strutturale deficit di offerta di lavoro (da parte dei cittadini italiani) a cui si sopperisce ricorrendo a forza lavoro straniera, che ormai copre stabilmente il 18% del fabbisogno annuo (equivalente a poco più di 358.000 lavoratori).

(<sup>256</sup>) Il riferimento è all'art. 94, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, che prevedeva la possibilità per i percettori di ammortizzatori sociali (CIG, AO, NASpI, DIS-COLL) nonché di RdC di svolgere attività nel settore agricolo con contratti a termine di durata non superiore a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, con tetto di compenso annuo di 2.000 euro, senza alcun riflesso – per effetto dell'attività lavorativa prestata – sul diritto a percepire le prestazioni di sostegno al reddito.

(<sup>257</sup>) Art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019, su cui, C. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 210 ss., nonché G. SIGILLÒ MASARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*, Giappichelli, 2019, pp. 108 ss.

(<sup>258</sup>) Art. 10, co. 1, d.l. n. 48/2023.

(<sup>259</sup>) Il tetto di 8.000 euro annui equivale a 666,67 euro mensili; l'art. 8, co. 1, d.l. n. 4/2019 prevede invece come limite mensile l'importo parimenti mensile percepito dal lavoratore a titolo di RdC.

(<sup>260</sup>) Art. 10, co. 9, d.l. n. 48/2023, che richiama l'art. 1, co. 297 e 298, l. n. 197/2022, i quali, a loro volta, estendono per le assunzioni rispettivamente di under 36 e donne elevando il tetto annuo

promuovere l'occupazione dei giovani e delle donne, dall'altro lato dispiega la propria maggiore utilità per categorie diverse e, precisamente, verso i percettori dell'Assegno d'inclusione di genere maschile e in fascia d'età over 36 anni, in quanto per le prime due tipologie di soggetti gli incentivi stabiliti in via generale dalle leggi di bilancio, a parità di entità (esonero del 100% e per il medesimo tetto massimo), sono riconosciuti per un periodo più lungo, pari a 36 mesi. Il cumulo è altresì ammesso anche con le agevolazioni previste in materia di collocamento mirato, dall'art. 13, l. n. 68/1999<sup>(261)</sup>. Analogo incentivo, sia pure in misura ridotta, è previsto anche in caso di assunzione di beneficiari dell'AdI con contratto di lavoro a termine o "stagionale", a tempo pieno o parziale, per la durata massima di 12 mesi ma comunque, ove inferiore, non oltre la durata massima del contratto di lavoro, nella misura del 50% della contribuzione dovuta (eccettuati i premi Inail) ed entro il tetto annuo di 4.000 euro da parametrare su base mensile<sup>(262)</sup>. In caso di conversione in contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro potrà beneficiare dell'incentivo previsto qualora l'assunzione sia già *ab origine* a tempo indeterminato, entro il limite di 24 mesi nei quali tuttavia devono essere computati anche quelli già fruiti a titolo di agevolazione per l'assunzione con contratto a termine<sup>(263)</sup>.

La fruizione di questi incentivi è ammessa a condizione che il datore di lavoro pubblici l'offerta di lavoro sulle piattaforme del SIISL. La previsione persegue lo scopo di rendere quanto più efficace possibile il controllo pubblico su eventuali rifiuti di offerte lavorative conformi ai criteri stabiliti dall'art. 9, da cui far conseguire la decadenza dal beneficio dell'AdI<sup>(264)</sup>.

Il secondo gruppo di incentivi è destinato ai soggetti che svolgono intermediazione e che, attraverso la loro attività, riescono a collocare disoccupati percettori dell'AdI. In particolare, alle agenzie per il lavoro *ex* d.lgs. n. 276/2003, si riconosce, per ogni soggetto assunto a seguito di specifica attività di mediazione effettuata mediante l'utilizzo della piattaforma digitale per la presa in carico, un contributo pari al 30 per cento dell'incentivo massimo annuo previsto per i datori di lavoro che assumono beneficiari dell'AdI, distinto a seconda della tipologia contrattuale a tempo determinato ovvero indeterminato<sup>(265)</sup>. Pare di capire che il contributo riconosciuto agli intermediari non venga decurtato da quello attribuito ai datori di lavoro come invece previsto dalla similare misura promozionale contenuta nella disciplina del RdC, nella quale, peraltro, la misura del contributo è pari al 20% del contributo attribuito all'impresa che assume<sup>(266)</sup>. A questo secondo gruppo può essere altresì ricondotto il contributo riconosciuto per la collocazione occupazionale di persone con disabilità, in favore di alcuni degli enti autorizzati all'attività di intermediazione secondo la disciplina dei regimi

---

dell'agevolazione da 6.000 a 8.000 euro, gli incentivi già previsti, rispettivamente dai commi 10 e 16 dell'art. 1, l. n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021). In tema, da ult., C. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 288 ss.

<sup>(261)</sup> Art. 10, co. 9, d.l. n. 48/2023.

<sup>(262)</sup> Art. 10, co. 2, d.l. n. 48/2023.

<sup>(263)</sup> Art. 10, co. 1, d.l. n. 48/2023, ult. periodo.

<sup>(264)</sup> Art. 10, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(265)</sup> Art. 10, co. 4, d.l. n. 48/2023, che richiama, infatti, espressamente gli incentivi riconosciuti ai sensi dei commi 1 e 2 della medesima disposizione.

<sup>(266)</sup> Art. 8, co. 1-*ter*, d.l. n. 4/2019.

particolari di autorizzazione *ex art. 6*, d.lgs. n. 276/2003 <sup>(267)</sup>, nonché agli enti del terzo settore e alle imprese sociali, autorizzati all'attività di intermediazione, che erogano servizi finalizzati al (re)inserimento lavorativo di soggetti molto svantaggiati ovvero svantaggiati, di disabili, beneficiari di protezione internazionale e persone senza fissa dimora <sup>(268)</sup>. Il beneficio consiste nella corresponsione di una somma pari al 60% «dell'intero incentivo» riconosciuto ai datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato ovvero all'80% «dell'intero incentivo» riconosciuto ai datori di lavoro che assumono con contratto a termine. Si sottolinea l'utilizzo di un'espressione diversa da quella impiegata per individuare il parametro a cui commisurare il contributo per le agenzie per il lavoro, per le quali, si fa riferimento al “contributo massimo annuo” riconosciuto al datore di lavoro che procede all'assunzione di un percettore di AdI. Da tale differenza sembra potersi ricavare che l'incentivo per gli enti diversi dalle agenzie per il lavoro, ancorché analogamente non decurtato da quello attribuito al datore di lavoro, debba essere calcolato in percentuale sul valore effettivo dell'esonero goduto dal soggetto che procede all'assunzione e non su quello assoluto fissato come tetto annuo, con l'effetto che la reale entità del beneficio è variabile in ragione della durata del rapporto di lavoro e dei parametri orari e retributivi effettivamente applicati. Inoltre, quale ulteriore condizione per il riconoscimento del contributo, è previsto che gli enti interessati si impegnino in sede di sottoscrizione del PSP a garantire durante l'intero periodo di godimento del contributo la presenza di una figura professionale con il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo. Si tratta, funzionale anche a garantire che il datore di lavoro adotti gli accomodamenti ragionevoli, per i quali – opportunamente – è stato precisato che lo stesso potrà beneficiare dei rimborsi previsti dalla legge sul collocamento mirato <sup>(269)</sup>.

Il terzo tipo di incentivo è finalizzato a promuovere l'autoimpiego. Non costituisce una novità in quanto ricalca quello già previsto dal d.l. n. 4/2019 in favore dei percettori di RdC. In particolare, viene riconosciuto un beneficio addizionale pari a sei mensilità di AdI, nel limite di 500 euro mensili, erogato in soluzione unica ai percettori del sussidio che entro i primi 12 mesi di erogazione avviano un'attività di lavoro autonomo ovvero di impresa individuale o in forma cooperativa affidandosi a un emanando decreto interministeriale la definizione delle modalità di funzionamento della misura <sup>(270)</sup>.

Infine, vengono riconfermate come condizioni per il riconoscimento degli incentivi la regolarità contributiva e l'applicazione degli accordi e dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché la regolarità in merito agli obblighi *ex lege* n. 68/1999, con la sola deroga per i datori di lavoro che procedono all'assunzione di una persona beneficiaria dell'Assegno di inclusione con disabilità e iscritto nelle liste speciali di cui alla

---

<sup>(267)</sup> E, in particolare, di quelli di cui all'art. 6, co. 1, lett. *e*, d.lgs. n. 276/2003, ovverosia i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità.

<sup>(268)</sup> Art. 10, co. 5, d.l. n. 48/2023.

<sup>(269)</sup> Art. 10, co. 5, d.l. n. 48/2023, che espressamente richiama l'art. 14, co. 4, lett. *b*, l. n. 68/1999.

<sup>(270)</sup> Art. 10, co. 6, d.l. n. 48/2023. L'incentivo si differenzia da quello analogo previsto per percettori di RdC dall'art. 8, co. 4, d.l. n. 4/2019, solo per l'entità dell'importo massimo, che qui è stabilito in 780 euro mensili.



medesima legge in materia di collocamento mirato, come peraltro, anche in tal caso, già stabilito dalla disciplina in materia di RdC <sup>(271)</sup>.

### 3.5. I controlli e l'apparato sanzionatorio

Sin dall'introduzione del RdC le norme che regolano l'apparato sanzionatorio e i controlli costituiscono gli ambiti più controversi della materia in quanto su di essi, anche per effetto di campagne mediatiche talvolta denigratorie e demonizzanti, è stata attirata (a torto o a ragione) l'attenzione dell'opinione pubblica.

Al di là di questi rilievi relativi alla "narrazione" ufficiale e ufficiosa, le disposizioni volte a contrastare e a punire gli abusi sono state al centro anche del dibattito scientifico, come peraltro rilevato in altra parte dell'indagine e come da ultimo dimostrano alcuni studi specificamente condotti proprio sul consistente impianto di norme a carattere penale che connotano la disciplina del RdC <sup>(272)</sup>.

Le previsioni che regolano i profili qui esaminati *ex* d.l. n. 48/2023, ricalcano in larga parte quelle di cui al d.l. n. 4/2019, anche per quanto concerne le due specifiche ipotesi di reato concernenti la produzione - in sede di richiesta di accesso alla misura - di documentazione falsa o attestante cose non vere nonché di omissione di comunicazioni relative a variazioni da cui dipende la rimodulazione del beneficio economico ovvero il mantenimento del diritto, regolate dai primi due commi dell'art. 8, d.l. n. 48/2023, di formulazione identica all'art. 7, co. 1 e 2, d.l. n. 4/2019, sebbene - come già rilevato trattando dei requisiti soggettivi (*supra* § 3.1) - con un ampliamento dei reati per i quali la condanna definitiva preclude l'accesso all'AdI o, se successiva, implica la decadenza dal beneficio, essendo compresi nella disciplina dei nuovi sussidi tutti i delitti che comportino la pena detentiva non inferiore a un anno, quand'anche scontata con le misure alternative *ex* art. 20-*bis*, c.p. <sup>(273)</sup>.

Va tuttavia rilevata una differenza: mentre per il RdC l'art. 7, co. 3, d.l. n. 4/2019 prevede la revoca del diritto al sussidio con efficacia retroattiva e obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito, per l'AdI (e per il SuFoL) si prevede la decadenza senza alcun riferimento alla retroattività ma con la sola precisazione dell'obbligo di restituzione dell'indebitato. Al di là delle differenze tra decadenza e revoca <sup>(274)</sup> che segnano le modalità attraverso cui si produce la perdita del diritto al beneficio ed eventualmente, in ragione del fatto presupposto, il diverso momento dal quale il godimento del sussidio diventa indebito, l'aspetto che qui maggiormente rileva concerne la "propagazione" soggettiva degli effetti del venir meno dell'erogazione del sussidio. A questo proposito, non sembra che le disposizioni in materia di AdI abbiano apportato novità chiarificatrici, emergendo ancora incertezze dalla lettura della norma circa

---

<sup>(271)</sup> Art. 10, co. 7, d.l. n. 48/2023, che ripropone l'analoga previsione *ex* art. 8, co. 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(272)</sup> Da ultimo M. MISCIONE, *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, cit., pp. 337 ss.

<sup>(273)</sup> Art. 8, co. 3, d.l. n. 48/2023.

<sup>(274)</sup> Premesso che trattasi di questione dibattuta tra gli studiosi di diritto amministrativo, ai nostri fini è sufficiente rammentare che con la revoca è l'amministrazione (erogante, per quanto qui rileva) a dover adottare un provvedimento amministrativo che priva di efficacia un precedente atto (nel caso di specie, l'atto di accesso al sussidio); la decadenza, in quanto espressamente prevista, consegue *ex lege* nel caso di specie dalla sentenza di condanna per uno dei reati ivi previsti ovvero dall'adozione da parte delle autorità competenti di un provvedimento cautelare o di una condanna definitiva.

le conseguenze del comportamento irresponsabile di un componente, non essendo chiaro se esse si ripercuotano sull'intero nucleo familiare o solo sul condannato. La riconferma delle norme che a fronte di condanne non definitive <sup>(275)</sup> prevedono la mera sospensione dell'erogazione del sussidio nei soli confronti dell'interessato potrebbe deporre nel senso di una ricaduta della decadenza esclusivamente nei riguardi del componente coinvolto nelle vicende di rilevanza penale. All'obiezione che le ipotesi di misura cautelare o di condanna non definitiva giustificano la mera sospensione in ragione della possibilità che l'esito del procedimento potrebbe essere ribaltato nei gradi successivi di giudizio (in ciò differenziandosi dalle ipotesi di definitività dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria), si può rispondere che all'interno del d.l. n. 48/2023 esistono norme nelle quali l'effetto decadenziale viene espressamente riferito all'intero nucleo come nelle previsioni che regolano le conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimenti (art. 8, co. 6) consistenti in omissioni di comunicazione di variazioni o riferiti agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei patti inclusione sociale e del PSP (di cui a breve si dirà) e ove, di contro, nella disposizione qui considerata (art. 8, co. 3) si utilizza il termine beneficiario al singolare senza alcuna menzione del nucleo familiare. Una riformulazione del testo in sede di conversione in legge gioverebbe alla chiarezza. In ogni caso, quand'anche la decadenza fosse riferibile all'intero nucleo, resterebbe la possibilità per lo stesso di presentare una nuova istanza, escludendo il componente condannato (come peraltro già sostenuto trattando dei requisiti soggettivi) giusta la previsione *ex art. 2, co. 2, lett. d*, del decreto-legge, che espressamente stabilisce che al solo beneficiario condannato con sentenza definitiva ovvero sottoposto a provvedimenti cautelari o a misure di prevenzione è inibita la partecipazione al godimento del sussidio oltre che la legittimazione alla presentazione della richiesta, con la sola eccezione di dichiarazioni mendaci

Di non agevole interpretazione è altresì l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 8, d.l. n. 48/2023, ove si prevede che una nuova domanda non potrà essere presentata prima che siano trascorsi dieci anni – si riporta testualmente - «dalla definitività della sentenza oppure dalla revoca, o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione», non essendo chiaro a quale tra i provvedimenti indicati si riferisca il termine “revoca” potendo essere disposta con riferimento tanto alla sentenza di condanna (ciò è possibile in caso di abrogazione della norma che prevede il reato ovvero di dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 673 c.p.p.), quanto alla misura di prevenzione (art. 11, co. 2, d.lgs. n. 159/2011). L'unico elemento, peraltro incerto, che parrebbe suggerire che la revoca sia riferita alle condanne definitive è costituito dalla presenza della virgola tra il termine “revoca” e la disgiuntiva “o”. Ad ogni buon conto, in un caso, come nell'altro resta discutibile la previsione di un termine decennale perché ingiustamente penalizzante a fronte di fatti cessati (anche sotto il profilo della pericolosità sociale) per espressa previsione di legge, ancorché secondo l'interpretazione qui ritenuta preferibile, riferito al solo componente del nucleo familiare coinvolto nelle vicende di rilevanza penale.

Sotto altro profilo, analogamente a quanto stabilito nella disciplina del RdC, anche in quella dell'AdI, la fattispecie di dichiarazioni o informazioni non corrispondenti al vero in sede di presentazione dell'istanza ovvero l'omessa o mendace comunicazione

---

(275) Art. 8, co. 14-19, d.l. n. 48/2023, identici nella formulazione all'art. 7-ter, d.l. n. 4/2019.

di qualsiasi variazione intervenuta successivamente e incidente sul mantenimento del diritto ovvero sull'ammontare del sussidio, quando siano rilevate direttamente dall'Inps in sede di controlli amministrativi e non all'esito di procedimento penale, l'Istituto dispone, con proprio atto, l'immediata revoca del beneficio <sup>(276)</sup>.

Quanto invece alle altre ipotesi di decadenza, *mutatis mutandis*, l'art. 8, co. 6, riprende in larga parte quelle già previste dall'omologa disposizione vigente in materia di RdC <sup>(277)</sup> ma semplifica il quadro non riproducendo l'articolato e progressivo sistema di decurtazioni del beneficio che giungono alla perdita del diritto alla prestazione solo all'esito di reiterati comportamenti inadempienti rispetto ai doveri di attivazione.

In particolare, si prevede che il nucleo decade dal beneficio se un suo componente tenuto agli obblighi di attivazione:

- a) non si presenta presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo;
- b) non sottoscrive il patto per l'inclusione o il PSP;
- c) non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, comunque denominate, nelle quali è inserito dai servizi per il lavoro, secondo quanto previsto dal PSP, ovvero non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali nell'ambito del percorso personalizzato;
- d) non accetta, senza giustificato motivo, una offerta di lavoro;
- e) non rispetta gli obblighi di comunicazione delle variazioni *medio tempore* intervenute che possono incidere sul mantenimento ovvero sull'ammontare del sussidio le previsioni di cui all'articolo 3, commi 7, 8, 10 e 11 ovvero effettua comunicazioni mendaci in modo da determinare un beneficio economico maggiore;
- f) non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare;
- g) viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro, senza aver provveduto alle prescritte comunicazioni di cui all'articolo 3.

Rilevato che l'ipotesi di mancata presentazione della DSU è superflua in quanto assorbita dalla fattispecie di omessa comunicazione delle variazioni <sup>(278)</sup>, un aspetto meritevole di attenzione è quello concernente il coordinamento tra la disciplina sanzionatoria testé richiamata e le disposizioni che prevedono la sospensione dell'erogazione dell'AdI qualora i beneficiari non si presentino presso i servizi sociali ovvero presso i CPI se "attivabili" rispettando la periodicità di 90 giorni <sup>(279)</sup>. Una possibile soluzione interpretativa potrebbe essere quella di ritenere che i servizi presso i quali i componenti del nucleo tenuti devono presentarsi, prima di effettuare la segnalazione dell'inadempimento all'Inps affinché l'Istituto adotti i provvedimenti consequenziali, dovranno inoltrare agli interessati un invito (o una diffida) ad adempiere e solo in caso di mancata presentazione, procedere con le comunicazioni all'ente previdenziale.

---

<sup>(276)</sup> Art. 8, co. 5, d.l. n. 43/2019 e art. 7, co. 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(277)</sup> In particolare, le ipotesi previste dall'art. 7, co. 5, d.l. n. 4/2019.

<sup>(278)</sup> L'art. 8, co 6, lett. e, d.l. n. 48/2023, richiama infatti gli obblighi di comunicazione di cui ai commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 3 e quello di presentare la DSU aggiornata costituisce oggetto di esplicita previsione dell'art. 3, co. 10.

<sup>(279)</sup> Art. 4, co. 4 e 5, d.l. n. 48/2023.

Per quanto concerne, invece, lo svolgimento di attività di lavoro in “nero”, oltre a essere stata espressamente prevista l’integrazione delle disposizioni che disciplinano la c.d. maxi-sanzione, introducendo la fattispecie tra le ipotesi aggravate per le quali non è prevista l’estinzione in via agevolata mediante la procedura di diffida<sup>(280)</sup>, nell’art. 7 del decreto-legge vengono dettate alcune disposizioni in merito ai controlli ispettivi senza innovare il quadro normativo vigente in materia di RdC, con la sola eccezione della previsione di un piano straordinario di contrasto al lavoro irregolare nei confronti dei beneficiari dell’Assegno di inclusione, da adottarsi con decreto del Ministro del lavoro, ma che, presumibilmente, andrà a innestarsi nell’ambito del Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso messo a punto nell’ambito dell’attuazione della Missione 5 – Componente C1 del PNRR (*supra*, cap. 1)<sup>(281)</sup>.

#### 4. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro: finalità e campo di applicazione

A decorrere dal 1° settembre 2023, diventerà operativa la seconda misura per il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale introdotta dal d.l. n. 48/2023, dalla cui denominazione si evince la chiara finalità di inserimento lavorativo che essa persegue quale canale di emancipazione. Infatti, il SuFoL è definito come «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate»<sup>(282)</sup>.

Sebbene l’accesso al Supporto sia assoggettato come per l’AdI a requisiti di condizione reddituale e patrimoniale indicativi di una condizione di indigenza, esso se ne differenzia per la platea di destinatari e per il fatto che si caratterizza come misura riconosciuta al singolo e non al nucleo familiare, che tuttavia, non costituisce fattore del tutto irrilevante. Con una previsione da accogliere con favore, è stato stabilito che tra le misure attivabili nell’ambito del SuFoL, oltre ai progetti utili alla collettività, rientri anche il servizio civile universale *ex* d.lgs. n. 40/2017, con la possibilità che i bandi annuali degli enti attuatori riservino a tal fine una quota integrativa dei posti disponibili. Si tratta di una previsione che riprende quanto già era stato realizzato nell’ambito del programma Garanzia giovani e che, in vista delle potenzialità dell’economia sociale, può costituire un utile canale di approdo occupazionale verso i mercati del lavoro non mercantile o industriale.

La diversa funzione del SuFoL rispetto all’AdI la si evince anche dai requisiti soggettivi richiesti per accedervi: i potenziali beneficiari sono infatti i componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell’ISEE familiare non superiore a euro 6.000 annui, che privi delle caratteristiche di eleggibilità per beneficiare dell’Assegno di inclusione<sup>(283)</sup>. A parte il più basso tetto ISEE rispetto a quello fissato dalla disciplina dell’AdI (per il quale, come detto, fissato a un valore non

---

<sup>(280)</sup> L’art. 8, co. 13, d.l. n. 48/2023, integra l’art. 3, co. 3-*quarter*, d.l. n. 12/2002 conv. in l. n. 73/2002 che stabilisce una maggiorazione del 20% della maxi-sanzione nell’ipotesi in cui il lavoratore impiegato in assenza delle comunicazioni obbligatorie preventive sia beneficiario dell’AdI o del SuFoL.

<sup>(281)</sup> Art. 7, co. 4, d.l. n. 48/2023.

<sup>(282)</sup> Art. 12, co. 1, d.l. n. 48/2023.

<sup>(283)</sup> Art. 12, co. 2, d.l. n. 48/2023.

superiore a 9.360 euro), la carenza dei requisiti per l'accesso all'Assegno si riferisce all'assenza nella compagine familiare di soggetti minori o di età pari o superiore a 60 anni ovvero con disabilità. Di contro, è necessario il possesso degli stessi requisiti previsti per l'AdI in merito a cittadinanza, soggiorno e residenza (per la quale trovano applicazione le medesime disposizioni in materia di interruzione), di quelli reddituali e patrimoniali (eccettuato quello relativo all'ISEE familiare massimo), di carattere personale relativamente alla sussistenza di provvedimenti di rilevanza penale e di stato di disoccupazione non derivante da dimissioni volontarie nei 12 mesi precedenti la richiesta <sup>(284)</sup>.

Il SuFoL può essere utilizzato anche dai componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di inclusione, a condizione che non siano calcolati nella scala di equivalenza e che non siano sottoposti agli oneri di sottoscrizione del PSP e, dunque, di attivazione in vista dell'inserimento lavorativo, stabiliti dal combinato disposto degli artt. 4, co. 5 e 6, co. 4, d.l. n. 48/2023 <sup>(285)</sup>.

Orbene, alla luce di questi rilievi, si può ritenere che l'ambito soggettivo di applicazione della misura sia costituito da nuclei familiari composti di soli maggiorenni, nella fascia di età 18 – 59 anni, che non presentino altri fattori di svantaggio che incidano sulla condizione socio-economica (disabilità o figli minori), nonché da componenti di nuclei familiari che accedono all'AdI ma che - in quanto non computati nella scala di equivalenza e, al contempo, non soggetti agli obblighi di attivazione - possono coincidere soltanto con coloro che non ricadono in alcuna delle condizioni previste dagli artt. 2, co. 4 (scala di equivalenza) e 6, co. 4 (attivabili) del decreto-legge, e, dunque, per esempio, i maggiorenni frequentanti corsi di studio o anche affetti da patologie oncologiche purché autosufficienti (e compatibilmente con le condizioni di salute), ma non i disabili o le persone con carichi di cura che invece vengono calcolati nella scala di equivalenza.

Tuttavia, contrariamente a quanto possa apparire dalla lettura delle disposizioni sin qui considerate, la misura non è specificamente indirizzata ai NEET, intendendosi per tali, secondo la definizione Istat, le persone di età compresa nella fascia 15 – 29 anni, né occupate, né inserite in un percorso di istruzione o di formazione, come pure ai soli c.d. “inattivi” vale a dire coloro che, oltre alle caratteristiche anzidette, a prescindere dall'età (dunque, anche oltre i 29 anni), non sono neanche alla ricerca di lavoro. Infatti, tra le condizioni stabilite per beneficiare del SuFoL è espressamente previsto che il richiedente, in sede di sottoscrizione del PSP, dimostri, con idonea documentazione, di essersi rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione <sup>(286)</sup> ragion per cui gli inattivi non possono accedervi. La possibile coincidenza con la categoria dei NEET potrebbe sussistere solo riguardo a soggetti (privi dei requisiti per accedere all'AdI) e in età compresa tra 18 e 29 anni, ma il SuFoL comprende anche l'ulteriore target della fascia 30 – 59 anni, nonché coloro che pur appartenendo a contesti familiari e ambientali caratterizzati da marginalità economico-sociale, non essendo inclusi tra i componenti giuridicamente rilevanti ai fini del calcolo dell'Assegno d'inclusione, desiderino comunque “attivarsi” per

---

<sup>(284)</sup> Art. 12, co. 4, d.l. n. 48/2023, che al riguardo richiama le previsioni applicabili *ex* art. 2 del decreto-legge in materia di AdI.

<sup>(285)</sup> Art. 12, co. 2, d.l. n. 48/2023.

<sup>(286)</sup> Art. 12, co. 5, d.l. n. 48/2023.

contribuire al miglioramento delle condizioni di vita del nucleo familiare attraverso l’inserimento lavorativo. Insomma, una sorta di misura premiale per i pi  volenterosi, per chi, insomma, intende realmente reperire un’occupazione.

A conferma della diversa funzione del SuFoL rispetto all’AdI vi   l’incompatibilit  del sussidio *de quo* con il Reddito e la Pensione di cittadinanza <sup>(287)</sup> e con ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione <sup>(288)</sup>, principio poi ribadito nel comma 4 della medesima disposizione ove tra le norme in materia di AdI applicabili al SuFoL non   richiamata quella che prevede la compatibilit  del primo (sia pure computato ai fini ISEE secondo le regole stabilite dal d.P.R. n. 159/2013) con i trattamenti di disoccupazione <sup>(289)</sup>.

#### 4.1. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro: il funzionamento

L’accesso alla misura   regolato dalle stesse disposizioni che disciplinano la richiesta dell’AdI e, dunque, attraverso l’inoltro dell’istanza in via telematica e la registrazione sulla piattaforma per la sottoscrizione del patto di attivazione digitale con contestuale rilascio del consenso alla trasmissione dei dati ai CPI nonch  agli operatori autorizzati e accreditati allo svolgimento di attivit  di intermediazione e all’erogazione dei servizi per il lavoro <sup>(290)</sup>.

All’esito di questi adempimenti preliminari, l’interessato viene convocato presso il servizio per il lavoro competente (che come evidenziato in precedenza, ove le Regioni e le province autonome lo prevedano, pu  essere anche un privato accreditato ai sensi dell’art. 12, d.lgs. n. 150/2015) per la sottoscrizione del PSP che deve contenere, come detto, oltre agli impegni di partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro ivi espressamente indicate e ordinariamente previsti in via generale (inclusa l’eventuale adesione ai percorsi previsti nell’ambito del GOL), anche l’indicazione supplementare della pregressa ricerca attiva di lavoro presso operatori privati autorizzati all’intermediazione. Anche per il SuFoL si prevede per l’interessato il duplice onere di aggiornare la posizione rispetto alla partecipazione alle misure previste dal PSP ogni 90 giorni, alternativamente, per il tramite della piattaforma o in presenza presso il servizio per il lavoro (pubblico o privato) che lo ha preso in carico <sup>(291)</sup> nonch  di assolvere al dovere di istruzione ove non ne sia stato prosciolto <sup>(292)</sup>.

L’utilizzo della piattaforma digitale dedicata   fondamentale in quanto   principalmente attraverso questa infrastruttura informatica che l’interessato potr  ricevere offerte di lavoro, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, ovvero essere inserito in specifici progetti di formazione erogati da soggetti, pubblici o privati, accreditati alla formazione dai sistemi regionali, da fondi paritetici interprofessionali e

---

<sup>(287)</sup> Il richiamo della PdC   superfluo dal momento che la fascia di et  per il relativo riconoscimento   diversa da quella prevista per il SuFoL.

<sup>(288)</sup> Art. 12, co. 2, d.l. n. 48/2023, ult. periodo.

<sup>(289)</sup> Il riferimento   all’art. 2, co. 9, d.l. n. 48/2023.

<sup>(290)</sup> Art. 12, co. 3, d.l. n. 48/2023. Si rinvia pertanto a quanto gi  detto in proposito, nella parte dedicata all’AdI.

<sup>(291)</sup> Art. 12, co. 8, d.l. n. 48/2023.

<sup>(292)</sup> Art. 12, co. 9, d.l. n. 48/2023, che al riguardo, richiama l’art. 1, co. 316, l. n. 197/2022.

da enti bilaterali, ovvero individuare in autonomia tra quelli disponibili, percorsi formativi ai quali essere ammesso <sup>(293)</sup>.

Il diritto a percepire il sussidio sorge solo a seguito di effettiva partecipazione ai programmi formativi ovvero a progetti utili alla collettività, per tutta la loro durata e comunque per un periodo massimo di dodici mensilità non rinnovabili. Il beneficio è stabilito in misura fissa e ammonta a 350 euro mensili ed è erogato dall'Inps mediante bonifico e, per esplicita previsione, ha natura di indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa <sup>(294)</sup>.

Quest'ultima previsione normativa, di primo acchito deporrebbe nella direzione di una connotazione funzionale della misura in esame differente da quella dell'AdI (non consistente cioè nell'integrare un reddito familiare insufficiente quand'anche derivante da attività lavorativa, <sup>(295)</sup>), condizionata all'effettiva attivazione (da dimostrare) *ex ante* ed *ex post*. Tuttavia, tale conclusione pare collidere con le norme che individuano le disposizioni in materia di AdI applicabili al SuFoL. L'art. 12, co. 10, tra queste, richiama quelle che regolano la compatibilità dell'Assegno di inclusione con lo svolgimento di attività lavorativa, subordinata o autonoma, nonché quella relativa al particolare incentivo previsto in caso di accettazione di offerte lavorative di breve durata <sup>(296)</sup>. Sembra insomma ammettersi la possibilità che il sussidio qui in esame sia riconosciuto anche qualora il beneficiario svolga attività lavorativa.

Premesso che l'attività lavorativa e le «misure di attivazione lavorativa» cui fa riferimento il comma 7 dell'art. 12, sono evidentemente cose diverse, una plausibile interpretazione che renda compatibili le previsioni richiamate si ricava dalla circostanza che il SuFoL viene riconosciuto per tutta la durata dei programmi formativi e dei progetti utili alla collettività, donde, ove tali attività dovessero protrarsi oltre l'inizio dell'attività lavorativa o l'interessato non fosse disoccupato al momento della richiesta, nei limiti e alle condizioni stabilite dalle disposizioni che regolano le medesime fattispecie in materia di AdI (*supra* § 3.4.2), diverrebbe possibile cumulare SuFoL e reddito da lavoro.

In definitiva, si può affermare che il SuFoL può svolgere solo in via eventuale una (limitata) funzione di integrazione di redditi familiari insufficienti o bassi, presentandosi – all'esito della prima lettura delle norme qui proposta e in attesa dell'avvio della applicazione (1° settembre 2023) - piuttosto una misura concepita per garantire un contributo pubblico, una sorta *voucher*, a individui che, privi di mezzi finanziari, intendano investire risorse personali non monetarie (tempo) per acquisire o rafforzare competenze spendibili, aumentando le *chance* occupazionali, anche in settori diversi da quelli dell'economia mercantile. In tale prospettiva, considerata la platea di potenziali destinatari selezionati in base a criteri che si connotano per l'assenza di qualsiasi

---

<sup>(293)</sup> Art. 12, co. 6, d.l. n. 48/2023.

<sup>(294)</sup> Art. 12, co. 7, d.l. n. 48/2023.

<sup>(295)</sup> Sebbene un aggancio ai parametri reddituali familiari esista anche per il SuFoL, visto il tetto ISEE imposto per l'accesso.

<sup>(296)</sup> L'art. 12, co. 10, d.l. n. 48/2023, infatti richiama espressamente, limitandoci alle disposizioni rilevanti per le considerazioni qui svolte, tra gli altri, l'art. 3, co da 5 e 6 che regolano la cumulabilità tra AdI e reddito da lavoro autonomo o subordinato a seguito di avvio di attività lavorativa o di impresa o di assunzione successivo al riconoscimento del sussidio e l'art. 9 che, come detto, oltre a dettare i criteri delle offerte lavorative al cui rifiuto consegue la decadenza, dal beneficio, al come 2 introduce un incentivo per l'adesione a offerte lavorative di breve durata.

riferimento a condizioni di svantaggio ultronee rispetto a quelle della povert  economica (se non indirettamente, vale a dire non personali del beneficiario bens  derivanti dall'appartenere a un nucleo familiare che gode all'AdI), questa misura a "trazione lavoristica" si presta molto (e pi ) dell'altra a favorire quei processi di mobilit  (geografica e qualitativa, transizionale si potrebbe dire) dell'offerta lavorativa verso i luoghi e le professionalit  della domanda.

Che questa possa costituire una plausibile lettura della natura e della *ratio* del SuFoL sembra trovare conferma anche nel richiamo in *toto* delle disposizioni dettate per l'AdI riguardo ai profili sanzionatori e ai criteri definitivi delle offerte lavorative "irrinunciabili" <sup>(297)</sup> per le quali possono qui valere molte delle considerazioni gi  prospettate in precedenza, sia pure con il ridimensionamento di alcuni aspetti di criticit , tanto in ragione delle finalit  perseguite (ove si condivide l'interpretazione qui avanzata) quanto in vista delle caratteristiche personali dei destinatari.

Sotto un diverso profilo, resta qualche perplessit  in merito alla possibilit  di rendere conciliabili attivit  formative o altre iniziative di attivazione con l'adempimento al dovere di istruzione (ove il beneficiario del SuFoL ne sia gravato). Data la primaria rilevanza che il conseguimento almeno di un livello di istruzione secondario superiore dovrebbe assumere – come pi  volte sottolineato nel corso della trattazione – in sede di decretazione ministeriale sarebbe opportuno prevedere un meccanismo di coordinamento, magari, ancora una volta, privilegiando il sistema duale.

---

<sup>(297)</sup> Art. 12, co. 10, d.l. n. 48/2023.



## **Conclusioni.**

### **Povert  e occupazione**

### **tra reddito minimo garantito e diritto (del mercato) del lavoro**

All'esito dell'analisi condotta si svolgeranno ora alcune considerazioni conclusive, partendo da un interrogativo di fondo da altri prospettato <sup>(1)</sup> e, qui, cos  riformulato in ragione della prospettiva di indagine prescelta: gli schemi di reddito minimo garantito sono parte della soluzione alla questione occupazionale del nostro tempo e dell'attuale concezione del "diritto al lavoro" o parte del problema?

La risposta a questo interrogativo dipende, fundamentalmente, dalla prospettiva con la quale ci si approccia al problema della relazione tra occupazione e reddito, vale a dire i due (dei tre) poli (il terzo   costituito dai capitali) sui quali si reggono le economie e, di riflesso, le societ  contemporanee.

Un approccio realistico impone di abbandonare visioni orientate verso possibilit  evolutive che conducano fuori dallo spettro del mondo globalizzato e dell'economia di mercato: ci  costituisce un approdo al momento non prospettabile, di certo nell'immediato e, probabilmente, anche in un futuro prossimo. Questo rilievo permette di tenere da parte soluzioni che si basano sull'idea di rendere reciprocamente indifferenti occupazione e reddito, una sorta di relazione di neutralit  tra i poli o, se si vuole, una "non-relazione" e, dunque, la rilevanza degli schemi di reddito di base universale, almeno di quelli nella loro manifestazione pi  radicale, incondizionata e non *means tested*. Ma non per questo, al contrario, consente di escludere la valorizzazione di forme di lavoro che oggi o non hanno (riscontro nel) mercato o costituiscono forme di occupazione (ritenute) marginali o, al pi , da lasciare a chi non ha alternative, quasi come fossero briciole che cadono dal tavolo nonostante, invece, la consistente entit  di un fenomeno (anche economico) tutt'altro che trascurabile.

Orientarsi invece verso gli schemi di reddito minimo garantito sembra, allo stato attuale, l'unica prospettiva all'interno della quale comprendere innanzitutto se, ed eventualmente, come, questa variegata categoria di strumenti possa costituire una valida risposta ai dilemmi sociali del lavoro di questo tempo.

Se la povert , come rilevato nel corso dell'indagine, ormai si staglia trasversalmente rispetto alla condizione occupazionale dell'individuo, evidentemente la soluzione non sta soltanto nel garantire un sostegno reddituale, ma va ricercata muovendosi – simultaneamente, sinergicamente – anche in altre direzioni.

Non si ha qui l'ambizione (n , ancor meno, la presunzione) di poter fornire risposte certe o elaborare prescrizioni curative, per ragioni fin troppo evidenti: la realt  (anche

---

<sup>(1)</sup> M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 167 ss., spec. p. 169.

giuridica)   in continua e rapida evoluzione, talvolta anche seguendo linee non prevedibili come gli eventi dell'ultimo triennio insegnano, ma soprattutto non consente di elaborare risposte univoche. Ci  che invece, all'esito dell'analisi condotta e sulla base della ricostruzione del quadro normativo proposta – si pu  tentare   provare a mettere meglio a fuoco le problematiche delle *policy* sinora adottate in relazione alle questioni che esse intendono fronteggiare, per fornire qualche indicazione su possibili linee di indirizzo, anche nella prospettiva di sviluppo di ricerche future finalizzate a comprendere meglio i fenomeni e a perfezionare, di riflesso, gli interventi.

A tal fine tre sono i profili attorno ai quali si prover  a tirare le fila dello studio condotto: il metodo di produzione legislativa, il modello politico-economico di riferimento, le misure adottate.

### A. Il metodo di produzione legislativa

Una delle criticit  emerse nel corso dell'indagine concerne la difficolt  di reperire analisi (multidisciplinari) che forniscano una base conoscitiva adeguata alla definizione degli interventi da realizzare.

Si tratta di una questione niente affatto nuova che nasce da un approccio ai problemi improntato dall'esigenza di fornire risposte in condizione di ristrettezza dei tempi (e, aspetto non trascurabile, delle risorse) che induce il decisore politico a muoversi quasi al buio (ma non necessariamente ingenuamente, se occorre saldare debiti elettorali).

Emblematica   in tal senso la vicenda dell'indagine condotta dalla Commissione Onofri del 1997, i cui esiti sono stati ripresi e analizzati, in chiave attualizzata, a distanza di dieci anni (2007). Eppure, di tutti gli interventi legislativi per il contrasto alla povert  e all'esclusione sociale realizzati dal 2008 sino a oggi, non ve ne   stato neanche uno che lo abbia preso in considerazione: naturalmente non ci si riferisce alle evidenze empiriche ivi emerse, perch  datate e, come tali, non utilizzabili quale base conoscitiva dell'entit  dei fenomeni, quanto piuttosto agli aspetti metodologici dell'indagine. D'altra parte, per avere un'idea dell'entit  del problema del *modus operandi* generalmente seguito nella produzione normativa e qui indagato,   sufficiente scorrere i corposi dossier di accompagnamento ai d.d.l. per rendersi conto che met  della narrazione   niente altro che una riproduzione dell'articolato in esame e la restante parte   – perch  imposto dalla legge – costituita dall'analisi dell'impatto sui saldi di finanza pubblica, una valutazione ovviamente necessaria per via del vincolo di bilancio e, se trattasi di atti governativi, del controllo preventivo della Corte dei conti. Solo di rado, si procede con valutazione prognostica per verificare l'impatto di una misura da adottare, ma quasi sempre, nella medesima prospettiva di avere un'attendibile proiezione dei riflessi finanziari <sup>(2)</sup>. Beninteso, non si sta mettendo in discussione l'utilit  e la necessit  di simili analisi che, oramai da anni, costituiscono il criterio guida di molte scelte di *policy*. Ci  nondimeno,   evidente che si tratta di una visione parziale delle questioni, monocondizionata, che non consente neanche di valutare – sia pure stante l'immanenza del vincolo delle risorse disponibili – altre possibilit  in relazione all'entit  (verosimile) delle questioni ad affrontare. Insomma, se il vincolo delle risorse   dato, tra tutte le

---

(2) Cos  anche, da ult., la nota tecnica di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685, di conversione del d.l. n. 48/2023.

allocazioni possibili, a parità di indirizzo politico, la scelta delle soluzioni prescinde dalla conoscenza reale dei fenomeni.

Non è un caso che ogni intervento legislativo – almeno nell’ambito che ci occupa – si caratterizza per la presenza di meccanismi di monitoraggio *ex post* (ulteriori rispetto a quelli con finalità di controllo finanziario attuati in seno agli enti che gestiscono le risorse ed erogano le prestazioni) a cui però viene attribuita una scarsa rilevanza quando invece, proprio perché si procede per tentativi e con sperimentazioni, sarebbe opportuno valorizzarne il ruolo e, soprattutto, l’attività. Prova ne è la tardiva costituzione del Comitato scientifico di valutazione sul Reddito di Cittadinanza, la cui istituzione era prevista già all’esito delle integrazioni apportate dalla legge di conversione del d.l. n. 4/2019 <sup>(3)</sup>, ma che ha visto la luce solo due anni dopo. Anche il d.l. n. 48/2023, riprendendo il modello già predisposto dalla disciplina del RdC (i compiti di monitoraggio sono principalmente affidati al Ministero del lavoro, eccetto quelli di carattere finanziario, attribuiti all’Inps) e riesumando (dopo l’improvvida abrogazione) il Comitato scientifico *de quo*, intende “monitorare” il fenomeno della povertà e l’impatto delle nuove misure <sup>(4)</sup>. Ciò nondimeno, se l’utilizzo del supporto dell’organismo tecnico – peraltro, assortito nella composizione in ragione della presenza di competenze specialistiche e scientifiche diversificate – sarà il medesimo fatto dai precedenti esecutivi, si può affermare che si tratta di un comitato inutile. D’altra parte nell’unica relazione sinora prodotta e presentata a novembre 2021 – pur concedendo l’attenuante della crisi pandemica e degli imprevedibili scenari che da essa sono derivati – erano state evidenziate in maniera analitica una serie di criticità nel funzionamento delle misure introdotte nel 2019. Eppure, le risultanze di quell’analisi sono state quasi integralmente ignorate, sia dal governo precedente (salvo che per qualche aspetto di minore rilevanza), sia da quello attualmente in carica – sebbene in tal caso, influisce anche il diverso indirizzo politico che ha poi condotto alla riforma di maggio 2023.

Il d.l. n. 48/2023 prevede, in aggiunta al Comitato scientifico, l’istituzione in seno al Ministero del lavoro di un *Osservatorio sulle povertà* (declinate al plurale), a formazione composita, nel quale è prevista anche la partecipazione delle parti sociali e degli enti del terzo settore, nell’auspicio che non finisca per essere un mero esercizio di stile, ormai di moda nei provvedimenti legislativi, stante la pressoché diffusa assenza di tracce di tanti altri organismi simili istituiti in precedenza <sup>(5)</sup>.

Dunque, una prima questione di metodo concerne la necessità di conoscere meglio i fenomeni su cui si interviene, valorizzando i tanti organismi tecnici di supporto creati *ad hoc*. Tuttavia questo non è sufficiente nella prospettiva delineata. Infatti, quando anche questi organismi vengano attivati, spesso le rilevazioni da essi compiute non forniscono dati sufficientemente analitici o, più in generale, adeguati alle necessità

---

<sup>(3)</sup> Art. 10, co. 1-*bis*, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019.

<sup>(4)</sup> Art. 11, co. 1 e 3, d.l. n. 48/2023. L’art. 10, co. 1-*bis*, d.l. n. 4/2019, dopo l’abrogazione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 4/2019, è stato riportato “in vita”, insieme ad altre previsioni, dall’art. 13, co. 4, d.l. n. 48/2023 che interviene a modificare l’art. 1, co. 318, l. n. 197/2022.

<sup>(5)</sup> Giusto per citarne uno restando nel medesimo ambito, l’*Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro*, istituito ai sensi dell’art. 99, co. 1, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, con compiti di monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro, al fine di fornire un supporto conoscitivo indispensabile per «programmare efficacemente adeguate politiche occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione professionale» (art. 99, co. 1, cit.). L’osservatorio è stato istituito quasi due anni dopo (d.m. 23 febbraio 2022); della sua attività, a tutt’oggi non vi è traccia.

conoscitive (aspetto pure evidenziato nel corso della trattazione). Sotto questo profilo, sarebbe opportuno predisporre indicatori e sistemi di rilevazione (inclusa la selezione del tipo di dati e di informazioni da acquisire) ricorrendo a competenze specialistiche multidisciplinari. In tal senso, l'apporto della scienza giuridica è fondamentale poiché fornisce consapevolezza del substrato normativo necessario per valutare se e come un istituto o una misura funziona e come eventualmente correggerne normativamente gli effetti non desiderati. Per passare dal piano generale-astratto a quello concreto, conoscere il dato sui rifiuti di offerte di lavoro transitate dalle varie piattaforme esistenti attraverso cui un beneficiario di misure di sostegno al reddito si "attiva" nella ricerca di occupazione è un dato che serve a poco se, giusto per fare un esempio, non si conoscono le caratteristiche dell'occasione di lavoro declinata, almeno, sotto il profilo della conformità ai criteri stabiliti dalla legge (quali che essi siano). Una informazione di questo tipo permetterebbe – sia pure con una certa approssimazione visto che nel nostro paese i canali informali di reperimento del lavoro sono molto più efficaci di quelli formali – di avere maggiore conoscenza delle cause, per esempio, del numero scarso di offerte che pervengono o del *mismatch* (semplificando molto, se l'effetto descritto derivi dall'insufficienza della domanda di lavoro, dalle sue caratteristiche ovvero da motivazioni riconducibili al lato dell'offerta). In tal modo, partendo da una base conoscitiva più ampia, si potrebbero adottare interventi concepiti per influire esclusivamente sui fattori che agiscono negativamente <sup>(6)</sup>, pur nella (ovvia) consapevolezza che trattasi di valutazioni prospettiche. Le tecnologie e i sistemi di rilevazione oggi esistenti sono sempre più rapidi ed efficienti e, dunque, consentono la messa a punto e la concreta utilizzabilità di indicatori maggiormente dettagliati.

Per restare al tema della povertà, i dati statistici ufficiali sul fenomeno dicono poco sulle cause, si limitano, per lo più, a informazioni (talvolta anche poco dettagliate, presentate per macro-dati aggregati) sui profili quantitativi ma quasi quasi su quelli qualitativi. Sicché concepire uno strumento di contrasto alla condizione di indigenza con determinate caratteristiche senza conoscere almeno le fattezze principali del fenomeno, obbliga a procedere per tentativi (ove naturalmente, senza alcun intento di riferimenti specifici, l'intervento non si giustifichi con meri scopi, usando un eufemismo, propagandistici).

Ma non è tutto. Un altro aspetto problematico sul piano metodologico, in parte connesso con quello da ultimo richiamato riguarda il corretto utilizzo dei sistemi di monitoraggio a livello periferico (sia esso regionale o altro livello territoriale), una volta che siano stati definiti a livello centrale. Questo profilo peraltro interseca quello ulteriore delle rilevazioni indirette, derivanti dai processi realizzati a livello periferico. Anche in tal caso, il riferimento a un aspetto specifico può chiarire il punto. La profilazione dell'utenza in cerca di occupazione, come rilevato, avviene con metodi e strumenti differenti nelle diverse regioni: ciò conduce a evidenze empiriche diversificate tra i territori (non solo sul piano quantitativo, ma per quanto qui rileva, su quello qualitativo della tipologia di informazioni ricavabili). Sicché, in un contesto così caratterizzato, l'analisi di un fenomeno è non di rado parziale se non proprio affetta da margini di errore significativi, aggregandosi dati eterogenei per metodologia di

---

<sup>(6)</sup> Oltre che limitare la divulgazione da parte dei media di informazioni (in un senso o nell'altro) di cui non è possibile verificare la veridicità.

rilevazione e per tipologia, con quello che ne deriva in termini di supporto alle scelte di politica legislativa (ove mai fossero consultati).

In definitiva, dai rilievi sin qui svolti sul profilo metodologico, una prima indicazione che si può fornire concerne la necessità di curare con estrema attenzione la fase del monitoraggio sebbene, sarebbe auspicabile l'avvio di indagini preliminari quando occorre scegliere - tra varie opzioni possibili - il modo di intervenire sui fenomeni, tanto più quando, come nel caso di quelli qui considerati, a essere in gioco è l'esistenza delle persone. Forse si tratta di un auspicio velleitario, ma dal momento che i sistemi di monitoraggio e gli organismi di supporto per realizzarlo, esistono – vengono istituiti appositamente – è bene che vengano utilizzati. Nella prospettiva qui esaminata è evidente come la messa a punto di misure di contrasto alla povertà necessiti (sia pure con il vincolo delle risorse disponibili e dei diversi indirizzi di politica seguiti) di una preliminare e quanto più precisa conoscenza dell'entità e delle relazioni tra occupazione e reddito.

## **B. Il modello politico-economico di riferimento**

L'utilizzo di sei diversi strumenti per il contrasto alla povertà in meno di sette anni è il sintomo dell'assenza di un modello di riferimento che fornisca una traccia (o una cornice, se si preferisce) della direzione da intraprendere e del possibile (ancorché prospettico) punto di approdo a cui si vuole condurre la società.

In realtà, per quanto concerne l'occupazione, un modello c'è ed è quello della *flexicurity*, ma le interpretazioni che ne sono state date in fase applicativa sono diverse e, come rilevato, ondivaghe, mutando in relazione all'alternanza degli indirizzi di politica economica e legislativa dei diversi esecutivi che si avvicendano in rapida successione (così almeno è stato nell'ultima decade). Tralasciando valutazioni di carattere (di metodo) politico (peraltro già svolte), sul piano giuridico-sistematico occorre valutare se e in che modo l'idea della *flexicurity* sia compatibile con la realizzazione di un sistema che garantisca pari opportunità e condizioni di vita dignitose, che sia insomma socialmente sostenibile.

L'esistenza di fenomeni di povertà tutt'altro che rarefatti, sia pure con marcate differenze territoriali e tra i gruppi, in un sistema che pone ancora il lavoro al centro dello sviluppo collettivo (della società nel suo complesso) e individuale (della persona), può significare due cose: o è errata la prima valutazione – il lavoro non è centrale nella costruzione della società – oppure il modello non funziona, perché è errato in sé, oppure perché mal realizzato.

Dovendosi scartare per *tabulas* la prima opzione – affermare il contrario significherebbe negare la centralità del lavoro in tutte le sue declinazioni quale perno della costruzione dello Stato democratico come voluto sin dall'art. 1 Cost. - restano le altre due. Anche la seconda tuttavia, discutibile che sia sul piano ideologico, è però ritenuta (a torto o a ragione) a livello sovranazionale oltre che interno, l'unica sostenibile, la migliore possibile, perché – secondo l'impostazione teorica a essa sottesa – consente di coniugare le esigenze di competitività a livello globale con l'idea di "economia sociale di mercato" recepita nei trattati europei. Se allora i principi generali dell'ordinamento e il modello teorico di riferimento sono dati, resta la terza opzione, quella della non corretta realizzazione.

Ribadita l'ovvia premessa che i posti di lavoro non li creano né i servizi per l'impiego, né la formazione professionale, né tanto meno le agevolazioni contributive, bensì gli investimenti, vale a dire il terzo dei poli inizialmente richiamati, quello dei capitali (il che è questione che attiene alla politica economica e, al più, al diritto pubblico dell'economia), se i posti di lavoro non sono sufficienti per tutti/e emergendo disoccupazione e sottoccupazione, un modello attuato mediante una costante spinta nella direzione della flessibilità non adeguatamente supportata sul versante della sicurezza, non è conforme a quello ideale perché genera povertà diventando insostenibile.

È da questa angolazione, dunque, che occorre osservare la questione delle relazioni tra occupazione e reddito (i due poli che qui interessano) nella prospettiva di un modello ideale. Se, come detto l'economia di mercato e il modello di riferimento, la *flexi-curty*, allo stato attuale costituiscono dei dati (pur non essendolo in senso assoluto, in quanto modificabili da scelte diverse al momento, però, non prospettabili), è allora al loro interno che occorre cercare un punto di equilibrio (assestabile in ragione delle mutevoli condizioni). E l'equilibrio va ricercato muovendo dalla considerazione che dati i principi, le risorse e i modelli di riferimento, il mercato in sé, invece, «non è un ordine naturale che il diritto ha il compito di garantire o correggere, ma una istituzione sociale governata da regole giuridiche» (7), nel quale, cioè, le regole di funzionamento sono il frutto di scelte deliberate, tanto sul piano dell'organizzazione "istituzionale" quanto su quello dinamico dello scambio.

Nell'assetto del Novecento, il *Welfare State*, pur con tutte le inefficienze e sperequazioni che lo hanno caratterizzato, ha garantito un equilibrio che ha permesso una crescita del benessere più o meno diffusa. Il welfare pubblico, insomma, faceva parte delle regole che governavano l'istituzione sociale del mercato. Entrati nel terzo decennio del XXI secolo quel modello non esiste più o, meglio, non è riproponibile con le stesse caratteristiche dell'epoca perché i mercati sono cambiati, ne sono mutate le regole e, con specifico riferimento a quelli ove si scambia lavoro contro "reddito" (anche ma non solo sotto forma di retribuzione), essi si caratterizzano per un'elevata frammentazione dei modelli organizzativi della produzione sovente orientati a realizzare il *just in time* delle prestazioni lavorative (non diversamente da quanto avviene per l'approvvigionamento, lo stoccaggio e la vendita delle merci "non umane"). A questo, negli anni recenti si è aggiunto in alcuni segmenti del mondo produttivo anche un processo di sostituzione di quelle prestazioni con l'utilizzo di macchine sempre più intelligenti ed efficienti. E non è tutto, perché il sistema da tempo si connota per una più iniqua distribuzione del potere negoziale e della ricchezza – oggi, più che in passato - nettamente più favorevole a chi detiene e organizza i mezzi di produzione.

Questi processi sono stati supportati e hanno a loro volta alimentato l'emergere di regole di mercato nuove, concernenti tanto le modalità attraverso le quali si acquisiscono (o si cedono, secondo l'angolo visuale di osservazione) le prestazioni lavorative in cambio di una remunerazione quanto un'evoluzione del sistema di protezione sociale (funzione in passato assolta dal *Welfare State*) secondo direttrici determinate anche da variabili in precedenza sconosciute o quanto meno poco o per nulla influenti sulle scelte di politica legislativa: tra queste, prima fra tutte, quella del vincolo di bilancio e dei limiti all'indebitamento.

---

(7) M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutela e mercato*, cit., p. 34.

Dunque, frammentazione degli schemi e delle regole dello scambio, (necessità di) frequenti transizioni verso nuove occupazioni, minore redistribuzione della ricchezza prodotta a tutto vantaggio del fattore capitale (nella duplice forma dei profitti e delle rendite finanziarie), minori risorse pubbliche disponibili anche in conseguenza di crisi economiche hanno messo a nudo le lacune del sistema di sicurezza sociale (e di garanzia del reddito) ancora concepiti secondo il modello novecentesco. In definitiva, si è indebolita la relazione tra occupazione e reddito (da lavoro o da intervento pubblico), e i micro-sistemi giuridici sottesi ai due poli non sono stati più in grado di garantire quell'adeguatezza sistemica – di cui si è parlato in dottrina <sup>(8)</sup> e – della quale necessita un modello “virtuoso” (*rectius*, sostenibile) di sviluppo individuale e della società nel suo complesso, idoneo cioè a creare un nesso tra diritto al lavoro, occupazione, reddito e sicurezza sociale (del reddito), che nella nostra Carta fondamentale ha i referenti principalmente negli artt. 4, 35, 36 e 38 Cost.

Alla realizzazione di questo connubio mira (per scelta) il modello della *flexicurity* che, però, prescrive, affinché funzioni, un efficiente sistema di tutele in termini di supporto reddituale e nella ricerca di nuova occupazione anche attraverso le politiche attive del lavoro, ma ove possibile, mirando a creare le condizioni affinché quell'occupazione (quale che sia la natura del rapporto) resti stabile.

Tuttavia, guardando al caso italiano, la realizzazione di un modello siffatto è appena agli inizi, nonostante i primi tentativi di dare un'organizzazione istituzionale a esso funzionale, in grado cioè di renderlo socialmente sostenibile, risalgano oramai a venti anni orsono. L'Italia sconta dunque un notevole ritardo nella predisposizione di un'efficiente rete di servizi per il lavoro ma anche di tutele reddituali che solo da poco, sia in costanza di rapporto sia in caso di cessazione, garantiscono una copertura tendenzialmente (ma non ancora, integralmente) universale (per chi all'occupazione ha avuto accesso), essendo stato a lungo caratterizzato da forti sperequazioni – territoriali in termini di servizi per il lavoro, e generali guardando invece alle categorie protette – restando per decenni l'adeguatezza dei servizi e del supporto alla (ri)collocazione una chimera.

Inoltre, il nostro paese si caratterizza per altri due fattori non certo trascurabili che ostacolano la piena realizzazione del modello: il primo è l'elevata incidenza di lavoro irregolare che, ovviamente, disattiva in *toto* o in parte i meccanismi di protezione e produce effetti distorsivi sulle dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro <sup>(9)</sup>; il secondo è costituito da un elevato numero di soggetti (anche giovani) in possesso al più di un titolo di scuola secondaria inferiore, maggiormente concentrati nelle fasce più povere e marginali della società. Sintomo evidente, questo, della causa multidimensionale della condizione di indigenza, che evidentemente richiede altro oltre la garanzia dei mezzi necessari per vivere, con il rischio che queste fasce della popolazione restino condannate a svolgere lavori saltuari, a basso reddito e contenuto professionale, senza mai poter ambire alla possibilità di elevarsi da quella condizione che, così, finisce per propagarsi (e perpetuarsi) per via “ereditaria”, assumendo carattere intergenerazionale.

---

<sup>(8)</sup> E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, n. str., pp. 277 ss., spec. p. 281.

<sup>(9)</sup> Il punto, di cui pure si è dato conto nel corso dell'indagine, è evidenziato da A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, cit., pp. 41 ss.

Se il lavoro, dunque, resta al centro del modello quale primo strumento di sicurezza sociale e di sviluppo della persona (anche nella relazionalità), la sua mancanza deve essere supportata (e surrogata) da strumenti che a monte garantiscano tanto la possibilità di avere nuove opportunità anche attraverso quelle misure che adeguino l'offerta alla domanda, quanto un sostegno reddituale necessario per sopravvivere e proseguire nel progetto di vita. Ma deve anche poter garantire a chi vuole accedere per la prima volta al lavoro, adeguati strumenti di acquisizione di competenze. Oggi è questa l'idea dominante di realizzazione del diritto al lavoro e se così è, ove si verifichi l'insufficienza o la carenza in uno dei tre pilastri richiamati, se si vuole preservare il modello, in esso deve esserci uno strumento di chiusura, che chiuda cioè le falle e che al contempo faccia da saldatura tra persona e mercato, che la tenga dentro quell'istituzione sociale, garantendole la liberazione dal bisogno che attraverso i tre pilastri principali, il sistema non è stato in grado di garantire. Questo strumento si sostanzia negli schemi di reddito minimo garantito, concepiti in modo tale da tenere la persona all'interno del recinto sociale e del mercato del lavoro produttivo ove possibile, altrimenti allargando la prospettiva ad attività diverse e, in tal modo, le opportunità di inclusione di "tutti".

In questo modo si realizza la garanzia di adeguatezza sistemica della sicurezza sociale <sup>(10)</sup>: il reddito minimo garantito deve svolgere quella funzione un tempo assolta dal *Welfare State* e che oggi può permettere di guardare anche oltre i confini del lavoro produttivo riconducendo all'interno della società chi in quel mercato non vi è mai entrato o ne è uscito da lungo tempo. Per tale via, il reddito minimo garantito funge da saldatura tra garanzia dell'occupazione e garanzia del reddito.

Se insomma il diritto del lavoro (non è più distinto dal ma) oggi – più che in passato - è un tutt'uno con il diritto del mercato del lavoro, l'individuo deve esserne al centro, nella sua qualità di "persona sociale" secondo l'insegnamento di Massimo D'Antona e, il reddito minimo garantito è la regola giuridica del mercato (*lato sensu* inteso anche come lavoro "riproduttivo") che può realizzare quella società "ergocentrica" e inclusiva a cui sono informate le Carte fondamentali. La solidarietà è un diritto di tutti ma anche un dovere verso tutti <sup>(11)</sup>, come la partecipazione "attiva".

L'assetto dei principi costituzionali, tuttavia, non consente allo stato attuale di individuare un ancoraggio certo (e un conseguente dovere legislativo) su cui fondare l'introduzione e la stabilizzazione nel sistema di una simile misura. Né tanto meno, un siffatto radicamento è possibile individuarlo nel diritto dell'Ue restando al fondo (a normativa generale invariata) come unica possibilità di sistematizzare il RMG negli ordinamenti l'intervento dell'Unione con una direttiva, facendo leva sui principi del TFUE ma anche su quelli del Pilastro sociale, strumento *soft* indubbiamente ma non per questo privo di "potere" di stimolo e di indirizzo dell'azione delle istituzioni di tutti i livelli, peraltro come già accaduto in altri ambiti del diritto del lavoro.

A questo punto diventa possibile rispondere, sia pure ancora in maniera parziale, all'interrogativo posto in apertura di queste considerazioni conclusive: gli schemi di

---

<sup>(10)</sup> Il riferimento è ancora, allo studio di E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, cit. *passim*.

<sup>(11)</sup> Oltre M. Tiraboschi, citato in precedenza, in senso possibilista nella direzione prospettata, già R. PESSI, *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 2009, pp. 503 ss., spec. pp. 515 ss.



reddito minimo garantito sono (parte) della soluzione del problema, costituiscono l'ineludibile saldatura tra occupazione e reddito perché si collocano funzionalmente sulle dimensioni trasversali della relazione tra i due poli quando questa si interrompe o si indebolisce o anche, a monte, per promuoverne l'instaurazione, attribuendo alla persona la garanzia (e l'occasione) di non restare prigioniero o di evadere dalla condizione di marginalità sociale, anche al di fuori del mercato del lavoro produttivo.

### C. Le misure adottate

Ultimo dei profili – nella sequenza logica – concerne le misure. L'interrogativo di fondo è se quelle sinora introdotte rispondano alle esigenze del modello di *policy* economico-sociale che ormai da anni è stato assunto come riferimento nei sistemi dei paesi membri Ue. Tralasciando la questione del metodo per la definizione degli interventi, quanto alla valutazione di “adeguatezza” rispetto al modello, l'unico tipo di giudizio che può prospettarsi è di carattere prevalentemente teorico, non basato su evidenze reali, in quanto il ReI ha avuto vita troppo breve per poter essere oggetto di una compiuta analisi di impatto sebbene l'importo limitato del sussidio, ancorché incrementabile, permette di affermare che non fosse adeguato a fronteggiare le problematiche per le quali fu messo a punto, almeno sul piano del sostegno economico, diversamente, da quanto può dirsi dei servizi assistenziali predisposti dal d.lgs. n. 147/2017 che, infatti, non per caso, sono stati assunti, sia pure con tutti i correttivi necessari, come base di supporto per l'implementazione delle misure di inclusione sociale previste dalla disciplina del RdC, prima, e ora dell'AdI.

Dunque restano sul tavolo del confronto queste due misure oltre al SuFoL.

Quanto al RdC, a distanza di un solo anno dalla sua introduzione, ha dovuto fronteggiare una situazione complessa e imprevedibile che ha pesantemente condizionato, ritardandola, l'attuazione della componente dei servizi, quella che avrebbe dovuto costituire il principale canale di inclusione sociale e lavorativa, la parte “attiva” della misura. E, a questo proposito, non può negarsi che il piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego, (ai servizi sociali, come detto, ci aveva già pensato la disciplina del ReI) seguito nella legge di bilancio per il 2021 dall'istituzione del programma GOL (poi fatto proprio dal PNRR adottato però da un diverso esecutivo) al di là della vicenda dei c.d. “*navigator*”, ha rappresentato un avanzamento importante nel lungo e tortuoso percorso per la costruzione di una rete di servizi per il lavoro che aveva, sì, ricevuto un impulso notevole dalla riforma del 2015, ma che per molti aspetti era rimasto un progetto, data la scarsità delle risorse all'epoca disponibili e un sistema di raccordo tra i livelli nazionale e regionale/province autonome non scevro da frizioni e diversificazioni marcate tra i territori. E questo nonostante il d.lgs. n. 150/2015 contenesse l'indicazione esplicita delle misure e degli strumenti di politica attiva del lavoro che costituiscono LEP, definiti tuttavia solo alcuni anni dopo e oggi in gran parte rivisitati dal programma GOL. Se sul piano dell'entità della prestazione nulla può eccepirsi – anzi, secondo alcune voci non isolate, ritenuto persino troppo generoso a fronte di sperequazioni a svantaggio di alcune categorie di potenziali beneficiari (stranieri e famiglie numerose con figli minori *in primis*) – a lasciare perplessi, sia pure con idee contrapposte, sono da un lato l'apparato “sanzionatorio”, dall'altro la circostanza che fosse prevista originariamente la possibilità di declinare ben tre offerte

lavorative, sia pure con un criterio incrementale della distanza dalla residenza del nucleo familiare. Anche i parametri di congruit  dell'offerta lavorativa sono stati definiti in maniera articolata tentando cos  di adattare i vincoli derivanti dal dovere di aderirvi alle variegata esigenze dei nuclei familiari beneficiari, il cui stato di indigenza e/o di marginalit  sociale pu  derivare da cause differenti.

A lasciare perplessi sono, altres , alcuni aspetti strutturali della disciplina e, in particolare modo, l'esclusivo (almeno inizialmente) coinvolgimento nelle politiche di attivazione mirate all'inserimento lavorativo dei soli CPI ma non anche degli operatori privati autorizzati e/o accreditati, come pure lo scarso coinvolgimento degli enti del terzo settore se non nell'attuazione dei PUC (che tuttavia, almeno per quanto concerne la parte gestionale-amministrativa grava(va)no sugli locali attuatori, non sempre dotati di risorse umane e strumentali e delle competenze specialistiche necessarie per gestire simili progetti). Sul piano soggettivo, il requisito di residenza decennale   stato ritenuto (non a torto) eccessivamente penalizzante per gli stranieri, tanto   che   stata sollevata questione di legittimit  costituzionale, con gli esiti di cui si   detto durante la trattazione. Ulteriori criticit  concernono la complessit  del percorso di attivazione quando la povert  viene valutata di natura multidimensionale e un aspetto trascurato, fatta eccezione per i minori ancora in et  scolare, riguarda la scarsa o inesistente attenzione alla questione del livello di istruzione dei giovani (18 – 29 anni), tanto   che nelle rarissime indagini pubblicate (almeno fino all'avvio del GOL)   emerso un livello medio di istruzione molto basso tra i percettori di RdC con la conseguente pi  bassa (ri)collocazione lavorativa. Il che ovviamente dimostra quanto rilevante sia per l'accesso a una condizione occupazionale migliore (soprattutto nel mercato del lavoro produttivo), il possesso di titoli di studio di livello terziario, o quanto meno di competenze specialistiche anche di livello intermedio.

Occorrerebbe un lasso di tempo pi  lungo per esprimere una valutazione pi  attendibile sulle potenzialit  e sulle criticit  del RdC nel contesto di "nuova normalit " e di costruzione di una di rete di servizi, specie di quelli per l'impiego, potenzialmente pi  adeguata a favorire l'inserimento lavorativo, se non altro perch    lo stesso programma GOL che nell'individuare tra i gruppi prioritari di intervento quelli percettori di ammortizzatori sociali e di provvidenze assistenziali, ha predisposto quattro distinti percorsi di attivazione che, tenendo conto di alcuni parametri idonei a misurare la distanza dal mercato del lavoro dell'interessato, permettono di fornire un'assistenza maggiormente personalizzata in funzione delle peculiarit  dell'individuo. Ci  nondimeno, nell'impostazione sottesa alla disciplina del RdC si guarda – con la sola eccezione dei PUC – solo al mercato del lavoro produttivo trascurando il profilo della possibile attrazione verso altri ambiti di attivit .

Su un aspetto, tuttavia, non si possono avere dubbi e lo si   sottolineato in precedenza: il RdC, sul piano del sostegno reddituale, anche in ragione dei requisiti soggettivi e oggettivi di accesso, rappresenta, allo stato attuale, la migliore misura, tra quelle sinora sperimentate, per attenuare il disagio economico.

Se tale funzione potr  essere svolta, in egual maniera, dall'AdI e dal SuFoL   questione che al momento pu  essere giudicata solo sulla base della prima lettura delle norme che istituiscono le due misure, oltretutto in assenza della normativa secondaria di attuazione che in questa materia   fondamentale per comprendere il reale funzionamento di un istituto e nell'attesa di osservarne il concreto operare.

Con queste premesse e, dunque, nella consapevolezza dei limiti che connotano le valutazioni prospettiche, si può partire da una considerazione: l'AdI, nell'impostazione, costituisce un ritorno all'idea originaria sottesa al ReI, vale a dire, garantire sostegno alle situazioni familiari di maggiore disagio in quanto a più elevato rischio di esclusione e nelle quali, di conseguenza, l'indigenza rappresenta solo la manifestazione più evidente di una condizione di marginalità multidimensionale o quanto meno generata da potenziali fattori di svantaggio (la presenza di persone con disabilità o di figli minori, in assenza di un reddito e/o di un'occupazione stabili). Se dovessimo limitare l'analisi a questo profilo di connotazione genetica della misura, si dovrebbe concludere che essa non sembra funzionale a creare quella "saldatura" tra reddito e occupazione di cui necessita il modello di sviluppo economico e sociale di riferimento, estendendosi potenzialmente a coprire aree di bisogno finora tutelate dalla pensione di cittadinanza nonché dal RdC erogato a soggetti esclusi dagli oneri di attivazione a cui si aggiungono (ora, nella disciplina dell'AdI) quelli difficilmente collocabili per via dell'età (gli ultrasessantenni). Ciò nondimeno, non può trascurarsi che quella descritta costituisce solo una fascia della platea di potenziali destinatari, essendo prevedibile che una fetta di essa – tutt'altro che marginale – sarà composta comunque da persone in età lavorativa e disoccupate/inoccupate (escluse dalla scala di equivalenza) ma che essendo parte di nuclei beneficiari del nuovo sussidio, saranno gravati da oneri di attivazione e di accettazione delle offerte lavorative congrue, ora definite con criteri sicuramente più ampi di quelli attualmente previsti per i beneficiari del RdC. Ed è rispetto a questa categoria di persone che l'AdI sul piano funzionale si pone quale possibile raccordo tra occupazione e reddito, offrendo la possibilità all'indigente di costruire un percorso di acquisizione di competenze spendibili sul mercato, non solo quello del lavoro c.d. "produttivo".

Infatti, oltre al coinvolgimento dei soggetti privati anche nella fase di presa in carico e di sottoscrizione del PSP, è presente nella disciplina del nuovo istituto una valorizzazione del ruolo degli enti del privato sociale, tanto nei piani di inclusione sociale, quanto in quelli di inclusione lavorativa (ove autorizzati ai sensi delle disposizioni sui regimi particolari anche all'attività di intermediazione) che può costituire un utile canale di "conoscenza" di un comparto che, nonostante l'entità del fenomeno, ancora viene visto come una sorta di alternativa ultima, dunque, destinata a chi non ha altra scelta.

Questa prospettiva viene valorizzata ancor più con il SuFoL attraverso previsioni che promuovono l'inclusione prendendo in considerazione, oltre ai PUC, il servizio civile universale.

Le caratteristiche strutturali dei due istituti, soprattutto all'esito di una marcata rivisitazione dei criteri di "congruità" dell'offerta lavorativa, li rendono capaci (specie il SuFoL) di fungere maggiormente da strumento (se non proprio di governo quanto meno) di "indirizzo" dell'eccesso dell'offerta verso la domanda, sul duplice piano quantitativo/topografico e qualitativo. Resta da capire verso quale lavoro.

Per ambedue i sussidi, recependosi una misura che era stata anticipata dalla legge di bilancio per il 2023 per i percettori di RdC, il d.l. n. 48/2023 prevede come onere collaterale l'assolvimento del dovere di istruzione per i giovani (18 – 29 anni). Il punto è in che questo ulteriore percorso possa essere conciliato con gli altri previsti dalla disciplina in attuazione del progetto personalizzato di inclusione sociale e/o lavorativa

(corsi di formazione, attivit  lavorativa, tirocinio ecc.). La valorizzazione del sistema duale (peraltro oggetto di potenziamento nell'ambito dell'attuazione della componente 1, Missione 5 del PNRR) potrebbe essere una soluzione, ove per  si ridimensioni il raggio topografico dell'offerta lavorativa congrua, oltretutto non supportata da politiche abitative che rendano (pi ) sostenibili i trasferimenti, almeno riguardo alle persone "attivabili" appartenenti a nuclei familiari beneficiari dell'AdI, che proprio in ragione dei criteri che delimitano l'ambito soggettivo di applicazione della misura, saranno, per definizione, caratterizzati da situazioni di bisogno complesso.

In altri termini, si ritiene che i due istituti possano perseguire (e conseguire) gli obiettivi in vista dei quali la riforma   stata concepita a condizione che si definiscano tempi e luoghi di svolgimento delle varie attivit  che incombono sui beneficiari di sussidi, anche di partecipazione alle incombenze che derivano dalla vita familiare. Diversamente il rischio   quello di cristallizzare la posizione di persone che partono da una condizione di svantaggio, considerata anche l'eliminazione di parametri di durata minima (ma non di quelli di distanza) per i contratti a termine ricadenti nella ridefinita area di congruit , vanificando altres  quegli obiettivi di mobilit  della forza lavoro sottesi alla riforma.

Alla luce di questi rilievi, allora, dovrebbero essere definiti i criteri per individuare verso quale "lavoro" indirizzare chi parte da situazioni di marginalit  sociale, dalla quale, tuttavia, si esce, innanzitutto attraverso l'istruzione che costituisce la prima garanzia di un lavoro di qualit .   questo il primo canale di emancipazione e di assicurazione dal rischio di povert , anche solo per una logica ragione: l'istruzione non si limita a eliminare "una causa" della povert  ma ne rimuove la dimensione pi  vincolante, quella cio  che limita la libert  della persona di scelta del lavoro, molto pi  della condizionalit  e della flessibilit .

## Bibliografia

- ABRAVANEL R. (2021), *Aristocrazia 2.0, – Una nuova elite per salvare l'Italia*, Solferino
- ALAIMO A., CARUSO B. (2010), *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, originariamente in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, , (2010), n. 82, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, pp. 86 ss.
- ALAIMO A. (2009), *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli
- ALAIMO A. (2021), *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, n. 2, pp. 209 ss.
- ALAIMO A. (2019), *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, n. 2, pp. 457 ss.
- ALAIMO A. (2017), *Il reddito di inclusione: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, n. 3, p. 428.
- ALAIMO A. (2021), *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, in *RGL*, I, pp. 315 ss.
- ALES E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalit  del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, n. 147, pp. 459 - 460
- ALES E. (2001), *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale*, in *ADL*, n. 3, p. 983
- ALES E. (2002), *Diritto di cittadinanza sociale e "livello essenziale di prestazione" nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'"eguaglianza solidale"*, in *RDSS*, pp. 349 ss.
- ALES E. (2022), *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, n. str., pp. 277 ss.
- ALESSI C. (2004), *Professionalit  e contratto di lavoro*, Giuffr 
- ALLEGRI V. G. (2021), *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia*, in G. CAVALCA (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare pi  universalistico?*, Franco Angeli, p. 45
- ALLEVA P. (2019), *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in *RGL*, n. 1, I, 111 ss.
- APOSTOLI A. (2005), *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libert  individuale e diritto sociale*, Giuffr 
- ARENA A.I. (2018), *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, II
- ATKINSON A. B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si pu  fare?*, Raffaello Cortina
- BALANDI G. G. (1984), *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffr , p. 189

- BALANDI G.G. (2020), *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in RGL, n. 2, pp. 189 ss.
- BALANDI G.G. (2018), *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in LD, n. 4, pp. 585-586
- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur.* Treccani, vol. XI
- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI
- BALLESTRERO M.V. (1985), *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli
- BALLESTRERO M.V. (2019), *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, Annali IX, n. 9, p. 369
- BALLETTI E. (1992), *Indennit  di mobilit *, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, pp. 167 ss.
- BALLETTI E. (1997), *Trattamenti disoccupazione e principi guida dell'intervento di welfare: il quadro attuale*, in DL, I, 463 ss.
- BANO F. (2019), *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in LD, n. 1, pp. 129 ss.
- BARBERA M. (2018), *Tre narrazioni della flexicurity*, in RGL, I, pp. 557 ss.
- BARBIERI M., GUARASCIO D. (2021), *La pandemia e la necessit  di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Politiche Sociali*, n. 3, pp. 493 ss.
- BASIC INCOME NETWORK – ITALIA (a cura di), (2018), *Generazioni precarie. Una conricerca tra percezioni del rischio, bisogni emergenti e welfare dal basso*, *Commonfare book series – Book n. 1*, Universit  degli Studi di Trento
- BAVARO V. (2019), *Diritto del lavoro e autorit  del punto di vista materiale (per una critica della dottrina del bilanciamento)*, in RIDL, I, pp. 175 ss., spec. p. 180
- BAVARO V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in RDSS, n. 2, pp. 169 ss.
- BELLAVISTA A. (2021), *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, originariamente in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, (2021), n. 433, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2021, n. 1, pp. 37 ss.,
- BENASSI D., P. PALVARINI, (2013), *La povert  in Italia. Dimensioni, caratteristiche politiche*, Cendon Libri
- BENVENUTI M. (2010), *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.* T., Agg. vol. XX, p. 4
- BENVENUTI M. (2016), *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO e V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Editoriale scientifica
- BERGAMANTE F., DE MINICIS M. (2019), *Dalla sperimentazione del Partial Basic Income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05
- BIAGI M. (2000), *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in RIDL, I, pp. 414 ss.
- BORDIGNON M., NERI F., ORLANDO C. (2023), *Da dove arrivano i redditi degli italiani?*, in [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 2 febbraio 2023
- BORZAGA M. (2019), *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povert *, in LD, n. 1, 63 ss.

- BOZZAO P. (2018), *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *LD*, n. 4, pp. 657 ss.
- BOZZAO P. (2022), *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà? Rileggendo Claudio Franchini*, in *RDSS*, pp. 127 ss.
- BOZZAO P. (2020), *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, n. 165, pp. 1 ss.
- BOZZAO P. (2011), *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, n. 132, pp. 589 ss.
- BRONZINI G. (2017), *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele
- BRONZINI G. (2018), *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *RDSS*, n. 4, pp. 701 ss.
- BRONZINI G. (2014), *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, I, pp. 1 ss.
- BRONZINI G. (2015), *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 270
- BRONZINI G. (2019), *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, in *QuestioneGiustizia*, n. 4, pp. 44 ss.
- BRONZINI G. (2019), *La rivendicazione di uno ius existientiae per i cittadini europei come contrasto del populismo sovranista*, in *QuestioneGiustizia*, n. 1
- BRONZINI G. (2014), *Reddito minimo garantito*, in *diritto on line*
- BUOSO S. (2017), *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 342, spec. pp. 10 ss.
- BUSILACCHI G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli
- CAFFIO S. (2015), *Il lavoro (occasionale) accessorio: un'altra occasione mancata*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 415 ss.
- CAFFIO S. (2020), *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Vol. III - Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies e-Book series no. 91, Adapt University Press, pp. 189 ss.
- CAFFIO S. (2022), *Sub art. 20 [D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150]*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolter Kluwer Cedam, pp. 2465 ss.
- CALCATERRA L. (2018), *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nişşa e Costituzione italiana a confronto*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT*, n. 58
- CANAVESI G. (2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento tra pubblico e privato*, Giuffrè
- CANNARI L., D'ALESSIO G. (2018), *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 476

- CAPUTI JAMBRENGHI M.T. (2021), *Stato sociale, welfare e nuove fragilit *, in *DA*, pp. 839 ss.
- CARABELLI U. (1990), *Crisi, impresa, lavoro*, ed. provv. Cacucci
- CARCHIO C. (2022), *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in *RDSS*, n. 1, pp. 51 ss.
- CARCHIO C. (2019), *Platform Work as a Chance for a more Inclusive Labour Market*, in V. FILÌ, F. COSTANTINI (a cura di), *The impact of disruptive technologies in the labour market*, Cambridge Scholars Publishing, pp. 73 ss.
- CARINCI F. (1979), *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *PD*, p. 75 ss.
- CARINCI F. (1973), *La cassa integrazione guadagni: spunti per una riflessione*, in *PD*, pp. 597 ss.
- CARINCI F. (2013), *Ripensando il "nuovo" art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, originariamente in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT*, (2013), n. 172, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1, pp. 136 ss.
- CARLASSARE L. (2015), *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, p. 141
- CARLI A., CORSINI L., FILISTRUCCHI L., GIOVANNETTI G., MONTICELLI E. (2019), *Case studies nazionali – IX. Canada*, in FONDAZIONE ASTRID, CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povert : quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Il Mulino
- CARRA A. (2013), *Lavoro e reddito: una coppia in crisi*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, pp. 92 ss.
- CARUSO B., CUTTONE M. (2015), *Verso il diritto del lavoro della responsabilit : il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT*, n. 283
- CARUSO B., DEL PUNTA R., TREU T. (2020), *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *Centre for the study of European Labour Law «Massimo D'Antona»*, Biblioteca 20 maggio, pp. 64-65.
- CARUSO B. (2007), *Occupabilit , formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro – Annesso A. La determinazione dei concetti di occupabilit : sette diversi significati*, in *DLRI*, n. 1, pp. 1 ss.
- CARUSO B., PAPA V. (2014), *I percorsi «accidentati» della carta dei diritti fondamentali dell'Ue... Eppure la talpa scava*, in *RGL*, II, pp. 185 ss.
- CASADEI T. (2017), *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul "reddito di cittadinanza"*, in *Quaderni fiorentini*, 46, Tomo I, p. 143
- CASADEI T. (2021), *Tra ponti e rivoluzioni. Diritti, costituzioni, cittadinanza in Thomas Paine*, Giapichelli
- CASANO L. (2020), *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press
- CASANO L. (2020), *La formazione continua e i fondi interprofessionali*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Volume IV. Scuola, universit  e formazione a distanza*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 92*, Adapt University Press, pp. 74 ss.
- CASANO L. (2021), *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunit  (e i rischi) della transizione ecologica*, in *DRI*, n. 4, pp. 997 ss.
- CASILLO R. (2019), *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, n. 3, pp. 557 ss.



## Bibliografia

- CASILLO R. (2018), *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, n. 3, pp. 491 ss.
- CAVINO M. (2019), *Non ossimoro ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, F. MARRONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale? Atti del Seminario del 19 ottobre, (2018) all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, Editoriale Scientifica*, pp. 181 ss.
- CAZZOLA G. (2019), *Politically (in)correct – Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro*, in *Boll. Adapt*, 25 febbraio 2019, n. 8
- CAZZOLA G. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in *LG*, pp.
- CHIECO P. (2016), *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro Foggia, 28-30 maggio 2015*, Giuffrè, pp. 5 ss.;
- CHIECO P. (1998), voce *Licenziamento: III) Licenziamenti collettivi – Nuova Disciplina*, in *Enc. giur.*, pp. 1 ss.
- CINELLI M. (1986), *L'«adeguatezza» della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro it.*, I, 1770 ss., spec. p. 1779
- CINELLI M. (2020), *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDS*, n. 1, p. 7.
- CINELLI M. (1982), *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, pp. 140 ss.
- CINELLI M., C.A. NICOLINI (2019), *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, in *RIDL*, III, pp. 95 ss.
- CORAZZA L. (2022), *La condizionalità «relazionale»: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, inclusione sociale*, in *DRI*, n. 1, p. 183.
- CORTI, M., SARTORI A. (2019), *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *RIDL*, III, pp. 85 ss.
- CRISAFULLI V. (1952), *Costituzione e protezione sociale*, in *ID.*, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè
- CRISTOFARO M. (2018), *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 6, p. 23
- CRISTOFOLINI C. (2021), *Potenzialità e criticità dei social impact bonds per l'inserimento lavorativo*, in *DRI*, n. 4, pp. 1027 ss.
- CRUDELI G.G. (2020), *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 97 ss.
- CURZIO P. (1985), *I contratti di solidarietà*, in M.G. GAROFALO (a cura di) *Crisi, occupazione, legge*, Cacucci, pp. 19 ss.
- D'ALOIA A., AGOLINO G. (2021), *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *RGL*, I, pp. 335 – 339
- D'ANTONA M. (1992), *I licenziamenti per riduzione di personale nella l. 223/1991*, in *D&L*, pp. 317 ss.
- D'ANTONA M. (1999), *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *RGL*, n. 2, suppl. n. 1, p. 15.

- D'ANTONA M. (1983), *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in RGL, I, p. 15 ss. ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Opere*, Giuffr , 2000, Vol III, Tomo II, pp. 615 ss.
- D'ANTONA M. (1987), *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in RIDL, I, pp. 226 ss.
- D'ANTONA M., M.T. SALIMBENI, (1988), *Glossario giurisprudenziale della cassa integrazione guadagni*, in FI, I, pp. 2200 ss.
- D'ISA R. (1978), *Dopo la legge n. 164/1975: sistemazione teorica e ruolo della cassa integrazione guadagni*, in RGL, I, p. 695 ss.
- D'ONGHIA M. (2013), *Diritti previdenziali e compatibilit  economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci
- D'ONGHIA M. (2017), *Lavori in rete e nuove precariet : come riformare il welfare state?*, in AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali. Nuove opportunit , nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, Quad. RGL, n. 2, pp. 83 ss.
- D'ONGHIA M. (2018), *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, pp. 30 ss., spec. pp. 34 -35.
- D'ONGHIA M. (2020), *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocit *, in *Labor*, pp. 27 ss.
- DAGNINO E. (2021), *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in DRI, n. 4, pp. 1058 ss.
- DAGNINO E. (2019), *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalit . Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in DRI, 2019, pp. 967 ss.
- DE LUCA TAMAJO R., VENTURA L. (1979), *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene,
- DEL B  C. (2018), *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico e qualche considerazione sulla giustificabilit  morale*, in RDSS, pp. 711-712
- DEL PUNTA R. (2013), *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in LD, n. 1, pp. 37 ss.
- DEL PUNTA R. (2015), *Le difficolt  nel monitoraggio delle politiche del lavoro e il contributo dei giuslavoristi*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in QADL, n. 13, pp. 123 ss.
- DEL PUNTA R. (2019), *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, originariamente in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, (2019), n. 395, ora in Biblioteca "20 Maggio", n. 2, pp. 103 ss.
- DE MINICIS M. (2019), *Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato: criticit  e possibili soluzioni*, in MARROCCO M., SPATTINI S. (a cura di) (2019), *Diritto al lavoro, contrasto alla povert , politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt University Press, e-Book series, n. 79, pp. 39 ss.
- DI STASI A. (2020)), *Le (false) promesse delle politiche attive del lavoro*, in *Eticaeconomica.it*, 29 novembre 2020
- DICKMANN R. (2012), *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4.

- DIEUAIDE P., VERCELLONE C. (1999), *Reddito minimo garantito: morte e resurrezione di un dibattito*, in A. FUNAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, DeriveApprodi
- DIEUAIDE V. P., VERCELLONE C. (1999), *Reddito minimo e reddito garantito: morte e resurrezione di un dibattito*, in A. FUNAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, Derive Approdi
- DIMOVA D. (2019), *The Structural Determinants of the Labor Share in Europe*, in *IMF working paper*, n. 067
- FALERI C. (2019), *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *LD*, n. 1, pp. 149 ss.
- FAURI F. (2010), *Il piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino
- FERRAJOLI L. (2019), *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza
- FERRAJOLI L. (2007), *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, Laterza
- FERRANTE V. (2018), *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'uguaglianza sostanziale*, in *RDSS*, pp. 739 ss.
- FERRARESE M. R. (1992), *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Giappichelli
- FERRARESI M. (2018), *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli
- FILÌ V., COSTANTINI F. (a cura di), (2019), *The impact of disruptive technologies in the labour market*, Cambridge Scholars Publishing
- FILÌ V., COSTANTINI F. (2019), *Legal Issues in the Digital Economy: The Impact of Disruptive Technologies in the Labour Market*, in V. FILÌ, F. COSTANTINI (a cura di), *The impact of disruptive technologies in the labour market*, Cambridge Scholars Publishing, pp. VII ss.
- FILÌ V. (2022), *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, nel mercato del lavoro e sul welfare*, Adapt University Press
- FILÌ V. (2003), *Ragionando sui servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, I, pp. 331 ss.
- FIORILLO L. (2022), *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, in *Il Diritto del lavoro per una ripresa sostenibile - Atti del XX Congresso Nazionale AIDLASS*, Taranto, 28-29-30 ottobre 2021, La Tribuna
- FONTANA G. (2014), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT*, n. 104
- FONTANA G. (2019), *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, originariamente *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, (2019), n. 389, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1, pp. 216 ss.
- FONTANA G. (2022), *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità*, in *RDSS*, pp. 253 ss.
- FORLIVESI M. (2018), *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *RDSS*, 2018, pp. 721 ss.

- FRANCHINI C. (2021), *L'intervento pubblico di contrasto alla povert *, ESI, pp. 87-88
- FROMM E. (1977 – 2018), *Avere o essere?*, Oscar Mondadori, Moderni
- FRACCAROLI F., BARBIERI I. (2019), *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in LD, pp. 29 ss.
- FUMAGALLI A. (1999), *Dodici tesi sul reddito di cittadinanza*, A. FUMAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, DeriveApprodi, pp. 17 – 18.
- FUMAGALLI A. (1997), *Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri
- GALLINO L. (2008), *Il lavoro non   una merce: contro la flessibilit *, Laterza
- GARBUIO C. (2019), *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalit : tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in RDSS, pp. 575 ss.
- GARILLI A. (2020), *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignit  della persona*, originariamente in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, n. 412, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1, pp. 121 ss.
- GAROFALO C. (2020), *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Vol. III - Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies, e-Book series no. 91, Adapt University Press, pp. 247 ss.;
- GAROFALO C. (2023), *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, in D. GAROFALO, TIRABOSCHI M., FILI V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attivit  di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del , (2022)*, Adapt University Press, e-Book series n. 96, pp. 266 ss.
- GAROFALO C. (2022), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci
- GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilit *, Cacucci
- GAROFALO D. (2010), *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa
- GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in DRI, n. 1, pp. 114 ss.
- GAROFALO D. (2020), *Il contrasto alle povert  ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, in D. GAROFALO (a cura di), *Vol. III - Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies e-Book series no. 91, Adapt University Press, pp. 297 ss.
- GAROFALO D. (2015), *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilit  vs. attivazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 325 ss.
- GAROFALO D. (2020), *L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Vol. III - Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies e-Book series no. 91, Adapt University Press, pp. 312 ss.
- GAROFALO D. (2020), *La nuova questione sociale*, in LG, n. 5, pp. 429 ss.

## Bibliografia

- GAROFALO D., TIRABOSCHI M. (2023), *L'impatto sulla disciplina del rapporto di lavoro del d.lgs. n. 104/2022 (emanato in attuazione della direttiva UE n. 2019/1152)*, in D. GAROFALO, TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, (2022), Adapt University Press, e-Book series n. 96, pp. 1 ss.
- GAROFALO D. (2004), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal Collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, pp. 51 ss.
- GAROFALO D. (2016), *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il Jobs Act 2*, Cacucci
- GAROFALO D. (2019), *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, LG, n. 4, pp. 329 ss.
- GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di), (2023), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Adapt University Press, e-Book series n. 96
- GAROFALO M.G. (1990), *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in DLRI, pp. 235 ss.
- GAROFALO M.G. (2008), *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in DLRI, n. 117, pp. 23 ss.
- GARZÒN VALDÉS E. (1987), *Kann Rechtspaternalismus ethisch gerechtfertigt werden?*, in *Rechtstheorie*, n. 18, pp. 273 ss.
- GENTILE S.L. (2019), *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, in FI, V, pp. 289 ss.
- GHERA E., GARILLI A., GAROFALO D. (2023), *Diritto del lavoro*, Giappichelli, pp.
- GHERA E. (1966), *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in MGL, pp. 421 ss.
- GHERA E. (1965), *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in RGL, I, 157 ss.
- GHEZZI G. (1966), *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè
- GIANNINI M. S. (1953), *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in RGL, I, pp. 1 ss.
- GIUBBONI S. (2020), «*In a spirit of solidarity between member states*». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *Eticaeconomica.it*, 6 aprile 2020
- GIUBBONI S. (2006), *Il primo dei diritti sociali. riflessioni sul diritto al lavoro tra costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Informazione previdenziale*, n. 3, pp. 287 ss.
- GIUBBONI S. (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in RDSS, n. 2, p. 152.
- GIUBBONI S. (2022), *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in RDSS, n. 2, pp. 229 ss.
- GIUBBONI S. (1998), *La tutela dei lavoratori in mobilità*, in M. MISCIONE, (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione del rapporto di lavoro e tutela dei diritti*, in F. CARRINCI (diretto da), *Diritto del lavoro – Commentario*, Vol. III, Utet, pp. 523 ss.

- GIUBBONI S. (2018), *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, pp. 16 ss., spec. p. 17
- GIUBBONI S. (2019), *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, n. 401
- GIUGNI G. (1998), *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e pensiero
- GIUGNI G. (1963), *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene
- GLIATTA M. A. (2019), *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in F. MARRONE (a cura di), *La doverosit  dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale? Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all'Universit  Suor Orsola Benincasa di Napoli*, Editoriale Scientifica, pp. 221 ss.
- GRAGNOLI E. (2013), *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi – Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Pisa, 7 – 9 giugno 2012*, Giuffr , pp. 311 ss.
- GRAMAGLIA E., BOLZONI M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse
- GRANAGLIA E. (2016), *Non solo opportunit  e contrasto alla povert . Le tante ragioni per occuparsi delle disuguaglianze di reddito*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 3-4, pp. 17-18
- GUARISO A., PAPA V. (a cura di) (2022), *Lavoro povero e povert  lavorativa. Itinerario di ricerca in prospettiva giuslavoristica*, in LLC, 6 aprile 2022
- HOHNERLEIN E.M. (2019), *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in RDSS, pp. 609 ss.
- IMPELLIZZIERI G. (2019), *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povert , politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, e-Book series, n. 79, pp. 98 ss.
- INAPP (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-PLUS*, in INAPP Policy Brief, n. 27, febbraio (2022)
- ICHINO P. (2022), *Appunti per il rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, in DRI, n. 1, pp. 161 ss.
- INGRAVALLO I. (2023), *Il quadro europeo: la direttiva (UE) 2019/1152*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attivit  di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, e-Book series n. 96, pp. 25
- IORIO R. (2021), *Idee persistenti e idee declinanti: appunti sulle politiche di sostegno al reddito nel pensiero politico-economico e nel dibattito corrente*, in G. CAVALCA (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare pi  universalistico?*, Franco Angeli,
- IRTI N. (2003), *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, nuova ed
- ISTAT (2021) *Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni*
- LA MACCHIA C. (2001), *La pretesa al lavoro*, Giappichelli

- LAFRANCONI (1966), *La cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in *Previdenza sociale*, 1966, pp. 1 ss.
- LAFORGIA S. (2019), *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà dalla periferia al centro... e ritorno*, in *VTDL*, n. 2, pp. 485 ss.
- LAMONACA V. (2018) *Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma*, in *Working Paper Adapt*, 2018, n. 9
- LASSANDARI A. (2019), *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, n. 1, pp. 81 ss.
- LENOIR R. (1974), *Les exclus: un Français sur dix*, Seuil
- LÉVY P. (1994), *L'intelligenza collettiva: per un'antropologia del cyberspazio*, (trad. it. Feltrinelli, 1996)
- LISO F. (2002), *Collocamento ed agenzie private*, in *DLRI*, pp. 591 ss.
- LISO F. (2009), *Il diritto al lavoro*, in *DLRI*, n. 121, pp. 139 ss.
- LISO F. (1997), *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *DLRI*, pp. 1 ss.
- LOY G. (2009), *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, pp.3 ss.
- LUCIANI M. (2013), *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, pp. 1 ss.
- LUCIANI M. (2009), *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Jovene, pp. 1055 ss.
- LUCIANI M. (2010), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare lo Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, I, pp. 628 ss.
- LUNGHINI G. (2013), *Reddito sì, ma da lavoro*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, pp. 67 ss.
- MALTHUS T. (1798), *An essay on the principle of population*, Johnson
- MANCINI F. (2004), *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, il Mulino, pp. 259 ss.
- MANCINI G. F. (1975), *Sub Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli
- MANDRONE E., D'EMILIONE M. (2019), *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, in M. MARROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt University Press, e-Book series no. 79, pp. 53 ss.
- MARAZZA M. (2022), *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. Atti del XX Congresso AIDLaSS, Taranto 28 – 29 – 30 ottobre 2021*, LaTribuna, pp. 191 ss.
- MARAZZA M. (2015), *L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *QADL*, n. 13, pp. 83 ss.
- MARIUCCI L. (1979), *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, pp. 1360 ss.

- MARROCCO M. (2019), *Eppur si muove... La disoccupazione dipende dalla scarsa mobilit  dei lavoratori?*, in Boll. Adapt, 28 gennaio 2019, n. 4
- MARROCCO M., SPATTINI S. (a cura di) (2019), *Diritto al lavoro, contrasto alla povert , politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt University Press, e-Book series, n. 79
- MARSHALL T. H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, UTET
- MARTELLONI F. (2014), *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in R.D.S.S., n. 2, pp. 189 ss.
- MARTONE M. (2017), *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in RIDL, I, pp. 414 – 415
- MAZZIOTTI M. (1973), *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc dir*, vol. XXIII, p. 340
- MAZZOTTA O. (2022), *Sub. art. 4 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer Cedam
- MENGGONI L. (1998), *I diritti sociali*, in ADL, I, pp. 1 ss.
- MENGGONI L. (1961), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in BOLDT G., DURAND P., HORION P., KAISER A., MENGGONI L., MOLENAR A. N. (a cura di), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione – Il Diritto del lavoro nella Comunit *, Giuffr , pp. 389 ss.
- MISCIONE M. (1978), *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, pp. 15 ss.
- MISCIONE M. (1993), *L'indennit  di mobilit *, Jovene, p. 26
- MISCIONE M. (2023), *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in LG, pp. 337 ss.
- MODICA SCALA G. (2019), *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT,, n. 402
- MODUGNO F. (2005), *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, p. 3
- MONACO G. (2020), *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra carta di Nizza, CEDU e Carta sociale europea*, in *Rivistaaic.it*, n. 3, pp. 146 ss.
- MONTINI M. (2017), *Informazioni e accesso agli appalti pubblici ed ai bandi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli
- MORGESE G. (2019), *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 3, pp. 655 ss.
- MORLICCHIO E. (2020), *Tutte le colpe del divano di casa*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 22 settembre 2020
- MORRONE A. (2014), *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *QCost.*, pp. 79 ss.
- MORTATI C. (1954 - 1972), *Il lavoro nella Costituzione*, Giuffr , vol. III, pp. 227 ss.
- MORTATI C. (1975), *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, vol. I
- MOSTROLIA N., M.T. NUNZIANTE (a cura di) (2015), *Reddito di cittadinanza. Un'antologia*, Lico-sia
- MUTARELLI M.M. (2007), *Il ruolo potenziale dei diritti sociali fondamentali nel Trattato costituzionale dell'Unione Europea*, originariamente in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 54, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1, pp. 383 ss.



## Bibliografia

- NAPOLI M. (1984), *L'uso sindacale della legge sulla riconversione industriale*, in ID., *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, cit., pp. 151 ss.
- NAPOLI M. (2008), *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, pp. 55 ss.
- NAPOLI M. (2005), *Povert  (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro*, in *IUSLabor*, n. 4, p. 1, *Relazione tenuta in occasione del 54° convegno nazionale l'Unione dei giuristi cattolici italiani*
- NAPOLI M. (1984), *Promozione della mobilit . Cassa integrazione guadagni e formazione professionale nella l. n. 675*, in ID. *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e pensiero, p. 174
- NATULLO G. (2004), *Il licenziamento collettivo. Interessi, procedure tutele*, Franco Angeli
- NEGRI N., SARACENO C. (2000), *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, in *SM*, n. 59, p. 184
- NOGLER L. (2009), *Cosa significa che l'Italia   una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in *LD*, n. 3, pp. 427 ss.
- NOGLER L. (2007), *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i «principi» costituzionali*, in *DLRI*, n. 116, pp. 593 ss.
- OCCHINO A. (2019), *Povert  e lavoro atipico*, in *LD*, n. 1, pp. 103 ss.
- OFFE V. C. (1999), *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, in *SM*, n. 2, pp. 223.
- OLIVELLI P. (1988), *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffr 
- OLIVIERI A. (2018), *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto effettivamente promozionale?*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile occasionale*, Adapt University press, pp. 215 ss.
- OLIVIERI A. (2017), *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro*, Giappichelli
- PAINÉ T. (1795-1796), *Agrarian Justice*
- PARDOLESI P. (2023), *Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili in prospettiva comparata*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attivit  di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del , (2022)*, Adapt University Press, e-Book series n. 96, pp. 40
- PASSANITI P. (2018), *Diritto del lavoro e rappresentanza politica. Una riflessione sulla storicit  dei diritti sociali*, in *LD*, n. 2, pp. 291 ss.
- PATRUNO L. (2012), *L'elasticit  della Costituzione*, Giappichelli
- PEDRAZZOLI M. (1973), *Gli interventi straordinari della cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *RGL*, I, pp. 545 ss.
- PERA G. (1987), *Professione e lavoro (libert  di)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, pp. 1033 ss.
- P RONNET P., DIEUAIDE P., VERCELLONE C. (1999), *Miseria del presente, ricchezza del possibile*, A. FUMAGALLI, M. LAZZARATO (a cura di), *Tute bianche. Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, DeriveApprodi, pp. 131 ss.
- PERSIANI M. (2019), *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *RIDL*, I, pp. 279 ss.
- PERSIANI M. (1960), *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam
- PERULLI A. (2018), *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, I, pp. 681 ss.

- PERULLI A. (2015), *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di “paradigma” per il diritto del lavoro?*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli, pp. 3 ss.
- PESSI R. (2022), *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Wolters Kluwer Cedam
- PESSI R. (2009), *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, pp. 503 ss.
- PINO G. (2017), *Costituzione come limite, costituzione come fondamento, costituzione come assiologia*, in *Diritto e societ *, I, pp. 91 ss.
- PISANI C. (2019), *Dignit  del lavoro e reddito di cittadinanza: un’antitesi*, in *MGL*, n. 1, p. 118
- PIZZOLATO F. (2005), *L’incompiuta attuazione del minimo vitale nell’ordinamento italiano*, in *RDSS*, n. 2, p. 246
- POLACCHINI F. (2019), *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, n. 5, pp. 24 – 25
- RAUSEI P. (2023), *Sul c.d. Decreto Lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *Labor*, 7 maggio (2023)
- RAVELLI F. (2018), *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettivit  della tutela*, Giappichelli
- RAVELLI F. (2020), *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli
- RAWLS J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli
- RENGA S. (1997), *Mercato del lavoro e diritto*, Utet
- RENGA S. (2022), *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica
- RICARDO D. (2006), *Principi di economia politica e dell’imposta*, Utet
- RICCARDI A. (2018), *Disabili e lavoro*, Caucci
- RIFKIN J. (2005), *La fine del lavoro*, Ed. Mondadori
- RIVERSO R. (2019), *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povert  o governo penale dei poveri?*, in *QuestioneGiustizia*, 6 giugno
- RODOT  S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza
- ROMAGNOLI U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino
- ROMAGNOLI U. (2016), *Momenti di storia della cultura giuridica del lavoro*, in *LD*, n. 1, pp. 33 ss.
- ROSATI M. (2001), *La solidariet  nelle societ  complesse*, in F. CRESPI, S. MESCOVICI (a cura di), *Solidariet  in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*, Meltemi, pp. 16 ss., spec. pp. 71 ss.
- ROSSI L.S. (2002), *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell’ordinamento dell’UE*, in *Qcost.*, pp. 565 ss.
- RUINI M. (1947) (*Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, ried. in *Atti Ass. cost.*, I, cit., LXXX) e da G. GHIDINI (in AC, sed. pom. del 7.5.1947, II, *ivi*, 1494)
- RUSCIANO M. (1999), *Il lavoro come diritto: servizi per l’impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, suppl. n. 2, pp. 25 ss.
- SACCHI S., SALOMONE R. (2021), *Combattere la povert  tra profili di rischio per il futuro ed esperimenti di policy*, in *DLRI*, pp. 515 ss.

## Bibliografia

- SAITTO F. (2017), “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore», in *Rivistaaic.it*
- SALAZAR C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivistaaic.it*, n. 4
- SALOMONE R. (2005), *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam
- SANDULLI P. (2019), *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *MGL*, n. 3, pp. 619 ss.
- SARACENO C. (2015), *Il lavoro non basta*, Feltrinelli
- SARACENO C. (2016), *Povert  ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, I, pp. 717 ss.
- SARTORI A. (2021), *Transizioni occupazionali e fragilit  lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, n. 4, pp. 967 ss.
- SCARANO L. (2023), *Il diritto all’informazione sulla prevedibilit  dell’orario di lavoro*, in D. GAROFALO, TIRABOSCHI M., FILI V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attivit  di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Adapt University Press, e-Book series n. 96, pp. 195 ss.
- SCARPELLI F. (2020), *Il lavoro autonomo nell’emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in AA.VV. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse
- SCARPELLI F. (2015), *La disciplina dei licenziamenti per i nuovi assunti: impianto ed effetti di sistema del d.lgs. n. 23/*, (2015), *WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT*, n. 252
- SEGHEZZI F. (2019), *Lavoro e povert : le due facce del reddito di cittadinanza*, in *open.it*, 6 gennaio 2019
- SEGHEZZI F. (2019), *Reddito di cittadinanza e Quota 100, pregi e difetti di un decreto tanto atteso*, in *Boll. Adapt* 21 gennaio 2019, n. 3
- SEGHEZZI (2019), *Opportunit  e criticit  di un intervento forse troppo ampio*, in MARROCCO M., SPATTINI S. (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povert , politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all’italiana*, Adapt University Press, e-Book series, n. 79, pp. 18 ss.
- SEN A. (2000), *Development is freedom*, Alfred A. Knopf
- SIGILLÒ MASSARA G. (2019), *Dall’assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli
- SIGILLÒ MASSARA G. (2022), *Prospettive regolative sul welfare: la crisi pandemica come modello di gestione delle crisi industriali degli anni ‘20 del XXI secolo*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA, A. TOPO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, welfare e diritto del lavoro dell’emergenza*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretta da), *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli
- SIMONCINI A. E. LONGO (2014), *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalit *, in *Rivistaaic.it*, pp. 1 ss.
- SIZA R. (2003), *Povert  stabile e povert  temporanee: tra precariet  diffusa e processi di esclusione*, in P. ALCOCK, R. SIZA, (a cura di), *La povert  oscillante*, Franco Angeli
- SMURAGLIA C. (2007), *Il lavoro nella Costituzione*, in *RGL*, I, pp. 425 ss.
- SPATTINI S. (2019), *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Bollettino Adapt*, 8 gennaio (2019), n. 1

- SPATTINI S. (2023), *Reddito minimo: le raccomandazioni dell'Europa*, in *Bollettino Adapt* 3 aprile, (2023), n. 13.
- SPENCE T. (1797), *The rights of infants*
- SPEZIALE V. (2019), *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, II, pp. 101 ss.
- SPEZIALE V. (2017), *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, originariamente in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, (2017), n. 322, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1, pp. 111 ss.
- STEIL B., BECCHI A. (2018), *Il Piano Marshall. Alle origini della guerra fredda*, Donzelli
- STRAZZARI D. (2006), *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore degli giustiziabilit  degli atti emanati nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento*, in M. BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffr 
- TASCHINI L. (2019), *I diritti sociali al tempo della condizionalit *, Giappichelli
- TIRABOSCHI M. (2002), *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli
- TIRABOSCHI M. (2020), *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Volume V. Le sfide per le relazioni industriali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 93*, Adapt University Press, pp. 1 ss.
- TIRABOSCHI M. (2019), *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press
- TIRABOSCHI M. (2003), *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in ID. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffr 
- TONARELLI A., VALLAURI M. V. (2019), *Povert  femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *LD*, n. 1, pp. 173 ss.
- TOSO S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino
- TREU T. (2018), *Sustainable social security*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT*, n. 145
- TREU T. (2019), *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 386
- TRIPODINA C. (2016), *Povert  e dignit  nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, I, pp. 732 ss.
- TRIPODINA C. (2015), *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*, *Costituzionalismo.it*, n. 1, p. 4
- TROJSI A. (2013), *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Giappichelli
- TULLINI P. (2009), *Il Lavoro: valore, significato, identit , regole*, Zanichelli
- TULLINI P. (2018), *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *RDSS*, n. 4, p. 687
- VALENTE L. (2019), *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Wolters Kluwer Cedam

## Bibliografia

- VAN PARIJS P. (1995), *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Clarendon Press
- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y. (2017), *Il reddito di base*, Il Mulino
- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y. (2013), *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi editore
- VARESI P.A. (2022), *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, n. 1, pp. 75 ss.
- VENEZIANI B. (1996), *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, I, pp. 69 ss.
- VERGARI S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 292
- VILLA E. (2018), *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *ADL*, pp. 477 ss.
- VINCIERI M. (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, pp. 301 ss.
- VISCOMI A. (1994), *Commento art. 7*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991*, n. 223, *N. leg. civ. comm.*, pp. 953 ss.
- ZAGREBELSKY G. (2008), *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino
- ZILLI A. (2022), *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, nel mercato del lavoro e sul welfare*, Adapt University Press, pp. 151 ss.
- ZOPPOLI A. (2019), *La Consulta interviene sul Jobs Act ma ne evita il cuore: il nuovo bilanciamento nella disciplina del licenziamento*, in *DLM*, n. 2, pp. 219, ss.
- ZOPPOLI L. (2018), *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, originariamente in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 377, ora in *Biblioteca "20 maggio"*, n. 2, pp. 274 ss.
- ZOPPOLI L. (2007), *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, n. 1, pp. 75 ss.
- ZOPPOLI L. (2015), *Rilevanza costituzionale della tutela reale e tecnica del bilanciamento nel contratto a tutele crescenti*, in *Dir. merc. lav.*, pp. 291 ss.
- ZOPPOLI L. (2019), *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, originariamente in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 400, ora in *Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, pp. 225 ss.

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017



63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020
94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	IAL FVG
ANCL Nazionale	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
ANCL Veneto	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Danone Company	Inail
ANPIT	Day Ristoservice	LavoroPiù
Assindustria Veneto-centro	Edenred Italia	Manageritalia
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincrotone Trieste	Manpower
Assolavoro	Enel	Manutencoop
Assolombarda	Esselunga	Marchesini Group
ASSTRA	Farindustria	MCL
Baker Hughes	Federalberghi	Mercer
Brembo	Federdistribuzione	Nexi Payments
Cisl	FederlegnoArredo	Randstad Italia
COESIA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
Coldiretti	Federmeccanica	SNFIA
Confartigianato	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confcommercio	Fim-Cisl	Ugl
Confcooperative	Fincantieri	Uiltec
Confetra	Fipe	Umana
Confimi Industria	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Belluno Dolomiti	Fondazione Fai-Cisl	WEC
Confindustria Bergamo	Gi Group	W. Training
Confindustria Cuneo	Heineken	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

