



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in
Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

**Il Reddito di Cittadinanza in Italia.
Assistenzialismo o misura di politica attiva
del lavoro e contrasto alla povertà?**

Relatore

Prof. Maurizio Falsone

Laureando

Stefano Zanini

Matricola 989918

Anno Accademico

2019/2020

*Alla mia famiglia,
alla mia fidanzata
e ai miei amici.*

Indice

INTRODUZIONE	5
1 ORIGINI DEL CONCETTO DI REDDITO DI CITTADINANZA	7
1.1 Reddito di cittadinanza o reddito minimo?	7
1.1.1 Universalismo vs selettività.....	11
1.1.2 La categorialità	13
1.1.3 Principio della condizionalità: dal <i>welfare</i> al <i>workfare</i>	14
1.2 Origini storiche delle forme di sostegno al reddito	17
1.2.1 Alcuni esempi di forme di reddito minimo.....	22
1.2.1.1 Legislazione tedesca	23
1.2.1.2 Legislazione francese.....	29
1.2.2 L'unico vero reddito di cittadinanza: il caso dell'Alaska	34
1.3 Il reddito di cittadinanza nella Costituzione italiana	36
1.3.1 Il principio lavorista della Costituzione.....	36
1.3.2 Lo stretto legame tra sussidio e disponibilità al lavoro.....	39
1.3.3 Verso un sistema di welfare universale e assistenziale.....	41
2 MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE E SOSTEGNO AL REDDITO NELLE ULTIME LEGISLATURE: SUCCESSI E INSUCCESSI	43
2.1 Vent'anni di tentativi incompiuti	43
2.1.1 Governo Prodi e Commissione Onofri: reddito minimo di inserimento e minimo vitale.....	44
2.1.2 Esperienze regionali di reddito minimo	46
2.1.3 D.L. n. 112/2008: la Carta Acquisti	51
2.1.4 Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)	52
2.1.5 Legge di stabilità 2016: Fondo Nazionale per la lotta alla povertà sociale e rilancio del SIA.....	57
2.2 Verso una misura più "universale": il Reddito di Inclusione (REI)	59
3 REDDITO DI CITTADINANZA: LA DISCIPLINA DI LEGGE	64
3.1 Prima proposta: Disegno di legge depositato al Senato il 29 ottobre 2013	64
3.2 D.L. 28 gennaio 2019, n. 4. convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26	66
3.2.1 Beneficiari	67
3.2.1.1 Requisiti di cittadinanza, residenza, onorabilità	67
3.2.1.2 Requisiti patrimoniali e reddituali: lo stato di bisogno.....	70
3.2.1.3 Requisiti "rafforzati" per gli extracomunitari	72
3.2.2 Dove e come presentare la domanda.....	73
3.2.3 Contributo ed erogazione	74
3.2.4 Apparato sanzionatorio	77
3.2.5 Sgravi fiscali per le imprese e per i lavoratori.....	79
3.2.6 La condizionalità: Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale	81
3.3 Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro	85
4 UN ANNO DI REDDITO DI CITTADINANZA: LUCI E OMBRE	90

4.1	Qualche dato: opportunità e criticità dell'istituto.....	90
4.1.1	Domande accolte/respinte e numero di beneficiari	90
4.1.2	Cittadinanza dei richiedenti	91
4.1.3	Importo erogato	92
4.2	Il RdC/PdC ha raggiunto l'obiettivo di contrastare efficacemente la povertà?	97
4.2.1	Il Reddito di Emergenza.....	100
4.2.1.1	Criticità	101
4.2.1.2	Alcuni dati.....	102
4.3	Gli obiettivi di politica attiva sono stati raggiunti?	104
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	110

Introduzione

Il seguente elaborato ha l'obiettivo di trattare il tema del reddito di cittadinanza, ovvero di un istituto ritornato in auge negli ultimi anni a causa delle problematiche sorte sia in relazione ai fenomeni di impoverimento derivanti dalla Grande recessione, sia dalle trasformazioni socioeconomiche in atto che mettono a dura prova i sistemi di protezione sociale di molti Stati.

L'ipotesi di un intervento economico a carattere universale, incondizionato, liquido e generalizzato, erogato sotto forma di un reddito base di eguale importo a tutti i cittadini ricchi e poveri, si ritrova in dottrina nelle analisi di filosofi, giuristi ed economisti. Partendo da tale soluzione, che, per la verità, risulta di norma bollata come utopistica, nel panorama attuale si sono implementate varie forme di sostegno atte alla perequazione sociale che prendono il nome di "reddito minimo". Si vedrà successivamente attraverso l'elaborato come il tema in questione si ritrovi in quasi tutti i sistemi politici europei, sotto forma di sostegno economico in favore dei cittadini più bisognosi.

Verranno, quindi, brevemente osservate le caratteristiche che distinguono siffatto istituto dal reddito di cittadinanza, premesso che il dibattito secolare che contrappone l'uno all'altro sarebbe troppo complesso da trattare in questa sede.

In questo percorso, si vedrà come molti Paesi UE, in particolare Germania e Francia, hanno implementato nei loro sistemi di welfare degli istituti più "universali" e meno categoriali, ad esclusione dell'Italia che solamente negli ultimi anni è riuscita a riordinare il proprio welfare assistenziale, da tempo troppo frammentato.

Nel nostro Paese, il riaccendersi del dibattito sul tema è sfociato in alcuni provvedimenti normativi che, seppur con una nomenclatura ad effetto, rappresentavano solo timidi interventi in una materia che richiederebbe tutt'altro approccio.

Il reddito di un individuo dovrebbe essere ancorato al lavoro? O è giusto garantirlo a chi ne ha urgente necessità a prescindere dalla prestazione lavorativa? Si cercherà di valutare ed esprimere brevemente i concetti previsti dalla Costituzione italiana sul tema, al fine di fare chiarezza.

L'exkursus nel quale verranno analizzate le misure di inclusione sociale e sostegno al reddito in Italia approvate dal legislatore negli ultimi anni, anticiperà quello che è il tema cardine dell'elaborato: la trattazione del Reddito di Cittadinanza di cui al D.L. 4/2019, quale misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e

all'esclusione sociale, approvato nel 2019 dal Governo Conte I° su proposta del Movimento 5 Stelle.

Si individueranno i beneficiari, i requisiti “passivi” per accedere alla misura, i criteri “selettivi” economico/patrimoniali, il corposo apparato sanzionatorio, il regime di condizionalità che riguarda il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale e, infine, le risorse necessarie per far fronte al finanziamento dell'istituto.

In particolare, verrà fornita un'analisi dei primi dati raccolti per verificare le modalità con la quale la misura sta muovendo i suoi primi passi e i risultati reali raggiunti nel primo anno da questo istituto, al fine di capirne i pregi e i difetti in termini applicativi.

Senza alcuna pretesa di originalità ed esaustività, nella parte finale si cercherà di operare un bilancio complessivo del Reddito di Cittadinanza per capire se tale intervento ha garantito il raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di contrasto della povertà, di inclusione sociale, di reinserimento lavorativo e riqualificazione professionale degli assistiti, allo scopo di valutarne l'efficacia.

1 Origini del concetto di reddito di cittadinanza

1.1 Reddito di cittadinanza o reddito minimo?

Nel linguaggio corrente i termini “reddito di cittadinanza” e “reddito minimo” sono spesso impiegati erroneamente in modo intercambiabile, come fossero sinonimi. In verità, i due concetti fanno riferimento a schemi teorici molto diversi, quasi alternativi. Il reddito di cittadinanza¹, espressione oramai rimpiazzata a livello accademico dal termine *Basic Income*, è un reddito incondizionato garantito a tutti su base individuale, senza *means test* e sganciato dalla prestazione lavorativa².

Il concetto incarna l'idea di un reddito universale che spetta di diritto a tutti, ricchi e poveri, in quanto cittadini, indipendentemente dalle loro caratteristiche socio-economiche. Questo reddito di base, o di “esistenza”, dovrebbe essere elargito in forma non discriminatoria, a prescindere dal sesso, dal reddito, dal patrimonio o dall'occupazione del destinatario.³

Il *Basic Income* possiede due fondamentali peculiarità che lo differenziano dal reddito minimo: la prima caratteristica è l'assenza di qualunque forma di selettività, in quanto l'erogazione del reddito non prevede la fissazione *ex ante* di una soglia di povertà, né la verifica della condizione reddituale e patrimoniale del beneficiario; la seconda riguarda l'assenza di condizionalità, ovvero la mancanza dell'obbligo di attivazione sociale per il beneficiario. In cambio del sostegno economico non sono previsti infatti piani e programmi per il reinserimento lavorativo e sociale.

Il reddito minimo, invece, consiste in un intervento di carattere selettivo destinato a quei soggetti in condizioni di indigenza economica, purché disponibili a partecipare ad un insieme di attività volte al loro reinserimento sociale e lavorativo.⁴

Questo sussidio è erogato solo se viene accertata, in via preliminare dagli organi preposti, la condizione di bisogno del richiedente e la sua disponibilità a lavorare o a svolgere altre attività come formazione professionale, recupero dell'abbandono scolastico, cura degli anziani, ecc.

¹ Equiparato al reddito di esistenza e al reddito di base incondizionato.

² Definizione rinvenibile nello statuto del Basic Income Earth Network: <https://basicincome.org/about-basic-income/>

³ YANNICK VANDERBORGHT e PHILIPPE VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, BIEN-CH, Edition La Découverte, Parigi, 2005, è l'articolo più visionario sulla necessità di introdurre un reddito di base incondizionato per contrastare la povertà.

⁴ STEFANO TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016, pp. 7-17.

La misura, pertanto, è articolata in due componenti: una “passiva” di natura assistenziale, corrispondente all'erogazione della somma di denaro, e una “attiva” che prevede per l'individuo un percorso finalizzato a superare la sua condizione di marginalità ed esclusione sociale⁵.

Il reddito minimo viene pagato in denaro. La quota è equivalente alla differenza tra la soglia di riferimento prefissata⁶ e la soglia di reddito effettivo dei beneficiari. I destinatari sono solitamente i nuclei familiari. L'importo del sussidio varia a seconda del numero di familiari e di altri fattori inclusi nella scala di equivalenza utilizzata per il calcolo.

È utile precisare che, se queste distinzioni trovano fondamento nella teoria, è praticamente impossibile rinvenire differenze tra i due modelli sul lato pratico, per il semplice fatto che il reddito di cittadinanza rimane tutt'oggi un'idea utopica mai implementata in nessun sistema di welfare state, tranne nel caso dell'Alaska che analizzeremo successivamente (§ 1.2.2). Il reddito minimo è invece una misura di contrasto alla povertà presente nella maggior parte degli Stati membri dell'UE.

Il *Basic Income* non è mai stato messo in pratica principalmente per tre motivi:

- a) una misura universale comporta ingenti costi per la spesa pubblica;
- b) è presente un generale sentimento di ostilità nei confronti di un istituto che garantisce un contributo anche a coloro che, pur abili al lavoro, non sono disponibili a svolgere nessuna attività che possa contribuire al progresso socioeconomico del paese;
- c) garantire un sussidio di uguale importo, sia ai più poveri quanto ai più ricchi, può comportare delle distorsioni in merito alle politiche di redistribuzione della ricchezza e del reddito, attuate specialmente negli ultimi anni in molti Stati nel mondo al fine di ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche⁷.

⁵ F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 6 Marzo 2019, pp. 4-5.

⁶ L'importo del reddito minimo garantito che i Governi dovrebbero porsi come obiettivo è pari al 60% del reddito mediano nazionale. Le persone a rischio di povertà sono persone che vivono in una famiglia il cui reddito disponibile equivalente è inferiore al 60 % del reddito equivalente mediano nazionale (*Proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio che accompagna la comunicazione della Commissione sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, COM/2019/653 final, p. 23).

⁷ Considerando l'UE, le misure messe in campo dai decisori politici nazionali negli ultimi anni mirano a contrastare le disuguaglianze economiche. Dai dati EUROSTAT del 2017 si nota come i redditi percepiti dal 20% della popolazione più ricca risultano superiori di 5,1 volte a quelli percepiti dal 20% della popolazione più povera. In alcuni Paesi i valori erano pari a quasi 9 volte (Turchia, Serbia). Pertanto, una misura che garantisce anche ai più abbienti un sussidio pubblico andrebbe in contrasto con quello che è l'obiettivo prefissato da molti Paesi, ovvero quello di ridurre il divario economico tra ricchi e poveri. Dati EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_distribution_statistics/it&oldid=102553#Disparit.C3.A0_di_reddito

Per quanto riguarda il primo punto, considerato il numero limitato di dati empirici a disposizione, l'eventuale importo più o meno generoso della misura e alla luce delle differenti caratteristiche socioeconomiche degli Stati, è difficile stimare il costo specifico di un intervento incondizionato come il reddito di cittadinanza universale.

Considerando che l'importo del sussidio dovrebbe permettere ai cittadini più poveri di uscire dalla condizione di indigenza economica e che la soglia di povertà relativa in Italia è pari a 656 euro mensili per un singolo individuo, si ipotizza per semplicità di calcolo un sussidio pari a 700 euro mensili a ciascun cittadino adulto.

Fornire un reddito di tale importo (in Italia, 50 milioni di persone) comporterebbe un costo complessivo della misura abbondantemente superiore ai 400 miliardi di euro annui. La cifra rappresenterebbe indicativamente il 50% della spesa pubblica italiana annua (circa 870 miliardi di euro circa nel 2018)⁸.

Gli studiosi che sostengono tale ipotesi considerano l'azzeramento di tutti gli altri servizi sociali diretti e indiretti. Ciò comporterebbe (in un contesto che diverrebbe iperliberista) la privatizzazione di molti sistemi statali (scuola, sanità) e quindi un risparmio non indifferente per i conti pubblici. Il reddito di cittadinanza diventerebbe, nell'esempio più estremo, l'unica voce di spesa sociale dello Stato.⁹

Scrivono Fumagalli: «*In effetti, i soldi per dare 10.000 euro all'anno a tutti ci sarebbero, se la spesa pubblica dello Stato si riducesse di almeno l'80% con privatizzazione dei servizi e un incremento delle entrate fiscali grazie alla maggiore progressività delle aliquote. In questo primo scenario la sostenibilità economica di un reddito universale e incondizionato implica lo smantellamento del sistema di welfare esistente e la scomparsa dello Stato come agente economico*».¹⁰

Riformare completamente il sistema di *welfare* italiano rimane tuttavia una chimera. I costi spropositati e la difficoltà nel revisionare completamente la fiscalità generale rendono il *Basic Income* una misura difficilmente attuabile sia in Italia che negli altri Paesi. Sul secondo punto, alcuni studiosi in materia sostengono che il mancato obbligo di attivazione per il soggetto beneficiario debba essere visto come un'opportunità per poter

⁸ Dati ISTAT rinvenibili nel sito web: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_FPA. Per accedere ai dati è utile seguire il percorso: Conti nazionali/Conti e aggregati economici delle Pubbliche Amministrazioni/Conto annuale/Conto economico per sotto settore.

⁹ ENRICO VARSORI, *Il Reddito di Cittadinanza*, tesi di laurea in Relazioni Internazionali Comparete, Università Ca' Foscari Venezia, relatore Prof.ssa Francesca Coin, A.A. 2015/2016, p. 38.

¹⁰ Osservazioni sul reddito BIN Italia - <https://www.bin-italia.org/16918-2/>

godere del “diritto all’ozio”¹¹, che migliorerebbe la vita e il benessere dei cittadini. Philippe van Parijs¹², noto sostenitore del *Basic Income*, in una recente intervista al *Business Insider* ha fatto riferimento all’eticità della proposta: «Un reddito incondizionato è uno strumento di libertà. Senza dimenticare che ci sono una serie di lavori che a loro volta non sono poi così dignitosi o etici, come chi cerca di convincere altri a comprare oggetti inutili o chi aiuta i miliardari a eludere il fisco attraverso complicate operazioni finanziarie. Il reddito di base permetterebbe ai cittadini di essere liberi di scegliersi l’impiego che davvero vogliono. È uno strumento che migliora il lavoro, non certo che lo elimina. Se le persone non sono più obbligate a vendere la loro forza lavoro per sopravvivere, smettono di essere merci»¹³. Andrea Fumagalli¹⁴ ha aggiunto: «Ciò che il reddito di cittadinanza può favorire è la riduzione del concetto di lavoro come fatica, non in generale della capacità lavorativa, di “prestatore d’opera”, dell’uomo, aumentando in tal modo il grado di autonomia e la libertà di scelta degli individui. Anzi, con la diminuzione del lavoro pesante e alienato, l’uomo avrebbe più risorse e più tempo per dedicarsi alla costruzione di “opere” e magari di organizzare in modo più liberatorio la produzione di ciò che gli è utile».¹⁵

Queste idee, seppur visionarie, trovano insormontabili ostacoli nell’eventuale attuazione. La proposta di un reddito incondizionato che ha avuto luogo in Svizzera ne è l’esempio. Il 6 Luglio 2016, tramite referendum, i cittadini svizzeri sono stati chiamati ad esprimersi sulla modifica della Costituzione elvetica. Questo il testo della proposta: «La Costituzione federale è modificata come segue: Art 110a Reddito di base incondizionato. 1. La Confederazione provvede all’istituzione di un reddito di base incondizionato. 2. Il reddito di base deve consentire a tutta la popolazione di condurre un’esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica. 3. La legge disciplina in particolare il finanziamento e l’importo del reddito di base. Art. 2 L’assemblea raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l’iniziativa». L’idea era quella di fornire un assegno mensile di 2.500 franchi agli adulti, anche ai più ricchi, e 625 ai minorenni, da erogarsi lungo tutto il corso della vita. Alla consultazione popolare, il 76,9% degli elettori svizzeri manifestò la propria contrarietà al reddito di cittadinanza. Gli intervistati giustificarono tale scelta a causa sia

¹¹ Concetto che fa riferimento al pamphlet di P. Lafargue, *Il diritto all’ozio*, 1880.

¹² È un filosofo, economista e giurista belga, tra i principali sostenitori della proposta di introduzione di un reddito incondizionato.

¹³ Si fa riferimento all’articolo del *Business Insider Italia* del 16/05/2018 di GIULIANO BALESTRIERI: *Reddito universale a ricchi e poveri: solo così saremo liberi di lavorare. La ricetta dell’economista belga.*

¹⁴ È un economista italiano, promotore dell’idea di un reddito minimo di esistenza in Italia.

¹⁵ ANDREA FUMAGALLI, *Dieci tesi sul reddito di cittadinanza*, settembre 1998.

dell'imprevedibilità degli effetti negativi che la misura avrebbe potuto causare al benessere generale della popolazione, sia sul potenziale effetto disincentivante sullo svolgimento di lavori retribuiti.¹⁶

In un mondo in cui il capitalismo è tra i fenomeni sociali ed economici più importanti, in cui la creazione di profitto è il totem del mercato del lavoro e la ricchezza personale è ciò che contraddistingue e rende indipendenti le persone, l'idea di incondizionalità del sussidio difficilmente potrà essere accettata dalla maggior parte della popolazione.

1.1.1 Universalismo vs selettività

Universalismo e selettività rappresentano gli elementi più evidenti della dicotomia tra *Basic Income* e reddito minimo.

Il primo concetto, l'universalismo, si basa sul principio di residenza¹⁷ e si riferisce al fatto che l'erogazione monetaria debba estendersi indistintamente a tutti i cittadini residenti in uno Stato.

In questo modo, ogni individuo potrebbe contare su un trasferimento monetario¹⁸, da finanziarsi tramite la fiscalità generale (solitamente mediante un'imposta sul reddito riformata, ossia senza gli sgravi fiscali che, sotto forma di deduzioni e/o detrazioni caratterizzano i sistemi vigenti), da erogare periodicamente a tutti i singoli cittadini adulti¹⁹, a prescindere dalla loro condizione economica e dalla disponibilità ad accettare un lavoro²⁰. Questo contributo monetario dovrebbe accompagnare ogni individuo lungo tutta la sua vita.

Per comprendere meglio l'idea di un reddito di esistenza "universale", viene riportato di seguito un breve paragrafo del saggio *Une reflexion sur l'allocation universelle*, scritto nel 1984 dal *Collectif Charles Fourier*²¹: «Sopprimete le indennità di disoccupazione, le pensioni

¹⁶ UBALDO VILLANI-LUBELLI, *Il reddito di cittadinanza: il caso svizzero*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2019, p. 629, doi: 10.17394/94013.

¹⁷ «Criterio della residenza: il reddito incondizionato deve essere erogato a tutte/i coloro che, risiedendo in un dato territorio, vivono, gioiscono, soffrono e partecipano alla produzione e alla cooperazione sociale a prescindere dalla loro condizione civile, di genere, di etnia, di credo religioso, ecc.», Osservazioni sul reddito BIN Italia - <https://www.bin-italia.org/16918-2/>

¹⁸ Gli studiosi solitamente ritengono che il trasferimento debba essere in denaro, e non in natura, ovvero non sotto forma di servizi (istruzione, sanità, ecc.).

¹⁹ Alcuni studiosi concordano sul fatto che l'erogazione monetaria debba essere corrisposta al soggetto al compimento del diciottesimo anno d'età, altri invece facendo riferimento al diritto di nascita considerano il giorno di nascita come il momento per l'accesso al sussidio.

²⁰ S. TOSO, op. cit., p. 15.

²¹ Si tratta di un interdisciplinare di studiosi, composto da Paul Marie Boulanger, Philippe Defeyt e Philippe Van Parijs.

pubbliche, i salari minimi, gli aiuti alle famiglie, le esenzioni e crediti d'imposta per persone a carico, le borse di studio, gli aiuti di stato alle imprese in difficoltà. Ma versate ogni mese a ciascun cittadino una somma sufficiente per coprire i bisogni fondamentali di un individuo single. Datelo a quanti lavorano e a quanti non lavorano, al povero come al ricco, a chi abita solo, con la sua famiglia, sposato, convivente o in una comunità, indipendentemente dal fatto che abbia lavorato o meno nel passato. Il valore dell'importo sia modulato tenendo conto dell'età e dell'eventuale grado di disabilità. E finanziate tutto ciò attraverso un'imposta progressiva su tutti gli altri redditi di ciascun individuo»²².

Questo breve passo dalla rara potenza visionaria considera, oltre che l'introduzione di un reddito di cittadinanza, anche l'abolizione di tutti i sistemi di protezione sociale esistenti. Il sussidio quindi non è visto come una rete di sicurezza di ultima istanza, né tantomeno come una forma di trasferimento erogato dallo Stato al pari delle principali provvidenze economiche a sostegno di coloro che ne hanno bisogno.

Il *Basic Income*, per il suo carattere universale, si sostituirebbe a tutti i trasferimenti di natura previdenziale²³ ed assistenziale²⁴.

Il secondo concetto, la selettività, presuppone che i potenziali beneficiari del sistema di *welfare* siano sottoposti preventivamente alla prova dei mezzi. Il *means test* consiste in una forma di valutazione, da parte di un'autorità pubblica, della situazione economica di chi richiede una prestazione di assistenza o l'accesso a condizioni agevolate ad un servizio. Il termine "prova dei mezzi" riassume una serie di indicatori delle disponibilità economiche del soggetto richiedente (reddito individuale, reddito familiare, ricchezza); in base ai valori che tali indicatori assumono viene dichiarata l'esistenza del diritto di un soggetto a determinati trasferimenti monetari o servizi (Ferrera, 2006).

Il reddito minimo garantito, come la maggior parte delle prestazioni di natura assistenziale, sono subordinate all'accertamento sia dello specifico bisogno individuale o familiare meritevole di tutela pubblica, sia della condizione economica del potenziale

²² Traduzione proposta da S. TOSO, op. cit., p. 45. Per il testo originale vedasi: YANNICK VANDERBORGHT e PHILIPPE VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, BIEN-CH, Edition La Découverte, Parigi, 2005, p. 24.

²³ «Complesso di istituti e attività, gestiti e svolti direttamente dallo Stato (previdenza sociale obbligatoria) o da organismi autorizzati (previdenza complementare o integrativa) che hanno per obiettivo quello di assicurare ai cittadini la possibilità di far fronte a particolari situazioni di necessità (infortunio, malattia, invalidità, disoccupazione involontaria ecc.), o i mezzi necessari di sussistenza al termine della vita lavorativa (pensioni di anzianità e di vecchiaia)», Enciclopedia Treccani.

²⁴ «L'assistenza sociale comprende l'insieme di compiti della pubblica amministrazione consistenti nella fornitura di prestazioni, normalmente gratuite, dirette all'eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali all'interno della società», Enciclopedia Treccani.

beneficiario. Successivamente alla verifica dell'assenza o carenza di risorse reddituali e patrimoniali, l'individuo avrà diritto alla prestazione sociale (che può comprendere altresì l'accesso ad un servizio a condizioni agevolate).

In un contesto spesso caratterizzato da risorse scarse come quello italiano, l'orientamento alla selettività non sembra essere uno strumento di equa redistribuzione delle risorse e perequazione delle opportunità sociali (e cioè una selettività ricca, che tenda a riequilibrare diseguaglianze sociali sempre più appariscenti) quanto un'azione fortemente costretta dai vincoli di bilancio pubblico, che si traduce quindi in una selettività povera, incapace di promuovere le componenti sociali che più patiscono l'accentuarsi delle diseguaglianze, che crea, al contrario, disparità di trattamento all'interno dei gruppi di popolazione socialmente più deboli.²⁵

Negli ultimi anni, i governi hanno posto sempre più attenzione al sistema di *welfare*, ricercando costantemente l'equilibrio tra la necessità di ampliare il *range* e le tipologie di interventi a sostegno degli individui bisognosi, e il rispetto dei conti pubblici messi a dura prova nell'ultimo decennio.

1.1.2 La categorialità

La categorialità è il requisito che connota le misure di welfare che vengono riconosciute in ragione dell'appartenenza a una determinata categoria di soggetti (anziani, disabili, individui con figli minori a carico, ecc.) e può operare in concorso (si pensi all'assegno sociale per i soggetti ultrasessantacinquenni il cui reddito non raggiunga una determinata soglia o alla pensione di invalidità civile) o in alternativa al criterio della selettività (ciò accade nella previdenza sociale: si pensi ai criteri di calcolo delle pensioni di vecchiaia in Italia, che sono del tutto svincolati dalla condizione economica in cui versa il richiedente al momento della domanda). L'approccio categoriale ha l'effetto di stabilire una gerarchizzazione dei soggetti deboli sulla base dell'appartenenza a determinati tipi di bisogno²⁶.

La categorialità fa sì che si verifichi una selezione molto accurata dei potenziali ricettori del trattamento assistenziale e viene spesso usata per sostituire la "prova dei mezzi" al fine di limitare la spesa pubblica e ridurre il numero di beneficiari.

²⁵ *Le prestazioni sociali tra universalismo e selettività*, Notiziario Inca Online, N. 1-2/2016, p. 11.

²⁶ F. POLACCHINI, op. cit., p. 5.

Il *welfare* mediterraneo²⁷ negli anni ha fatto un uso estensivo e molto frammentato di prestazioni categoriali. Se da un lato molti beneficiari sono stati inclusi nella cerchia del garantismo, seppur di fatto non facessero parte di quelle categorie bisognose a rischio povertà, dall'altro lato vi sono altre categorie di lavoratori meno fortunate e cittadini sotto-garantiti, per i quali sono previsti solo modesti e occasionali sussidi e che corrono dunque il rischio di scivolare in condizioni di acuta indigenza. In queste categorie rientrano tipicamente i lavoratori dei settori irregolari senza sicurezza del posto (imprese artigiane, servizi tradizionali, agricoltura ecc.), i lavoratori dell'economia sommersa, i giovani in cerca di occupazione, alcune categorie di disoccupati di lungo periodo, ecc.²⁸ Valutando l'efficacia di un sussidio categoriale non subordinato al *means test*, garantito ai nuclei familiari monoparentali con figli (ovvero quelle famiglie più a rischio indigenza), si nota come la misura, purché efficace nel contrastare la povertà minorile soprattutto nei casi più gravi, porterebbe a significativi scompensi per quanto riguarda la redistribuzione delle risorse. Le famiglie beneficiarie possedenti ingenti patrimoni o con redditi molto alti risulterebbero comunque destinatarie del sussidio, a causa della non selettività della misura (la quale non presuppone la verifica della condizione economico-patrimoniale dei beneficiari). I nuclei monoparentali ricchi trarrebbero un vantaggio iniquo dal programma di spesa²⁹.

L'esempio serve a dimostrare come un welfare state composto da un elevato numero di misure sociali categoriali presuppone un'ingente spesa pubblica a fronte di un sistema di protezione sociale poco omogeneo, caratterizzato da scarso universalismo e che rischia di estromettere dalla platea di beneficiari molti cittadini in stato di bisogno che non rientrano in alcuna categoria.

1.1.3 Principio della condizionalità: dal *welfare* al *workfare*

Il *Basic Income* nella sua accezione più pura non prevede piani di attivazione per i beneficiari. L'accesso alla misura è garantito sia a colui che non è disponibile a lavorare,

²⁷ Modello di welfare state contraddistinto da un insufficiente universalismo, programmi di spesa pubblica frammentari e prevalenza di erogazioni in moneta rispetto ai servizi. È riferibile all'Europa meridionale (Grecia, Italia, Spagna e Portogallo). Può anche essere chiamato con il nome di welfare latino. Cfr. M. Ferrera, *Il modello sud-europeo di welfare state*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 1996, 67 ss.

²⁸ MAURIZIO FERRERA, *Il modello sud-europeo di welfare state*, *Rivista italiana di scienza politica*, 26(1), 1996, pp. 67-101.

²⁹ S. TOSO, op. cit., p. 22.

sia a chi rifiuta di accettare un impiego socialmente utile offerto da un ente pubblico, sia a chi non è disposto a partecipare a corsi di formazione o di riqualificazione professionale. In cambio del sussidio non è previsto l'onere di assumere un impegno lavorativo o di reinserimento sociale, nel caso in cui il beneficiario sia disoccupato e abile al lavoro.

In sostanza, la mancanza di qualunque condizione a cui subordinare l'elargizione del contributo differenzia in modo netto il reddito di cittadinanza dal reddito minimo.

Fin dalle sue origini, il dibattito sul criterio della condizionalità ha posto le basi per il successivo sviluppo di schemi sociali di reddito minimo garantito nelle politiche pubbliche di molti Stati nel mondo.

I sistemi attuali di *welfare* "attivo" rappresentano modelli alternativi rispetto ai classici di natura puramente assistenziale. Le politiche che si ispirano ad esso, mirano all'inclusione sociale enfatizzando il ruolo attivo dello Stato, vuoi nella promozione di politiche mirate all'inserimento lavorativo e sociale delle fasce più deboli della popolazione, vuoi come domanda diretta di lavoro. Si è tentato di ridurre l'assistenzialismo (e i costi del *welfare* pubblico), subordinando l'erogazione dei servizi di assistenza alla prestazione di un'attività lavorativa³⁰. Alla base del c.d. "*workfare*" vi è l'ipotesi che sia le istituzioni pubbliche che il settore privato devono favorire, promuovere ed eventualmente provvedere alla creazione di nuova occupazione.

In un momento storico in cui quasi tutti i maggiori Stati UE dispongono di una sorta di reddito minimo garantito all'interno delle politiche sociali nazionali, il *workfare* è lo schema comune perseguito per combattere la povertà e l'esclusione sociale, tramite la creazione di un sistema che mira a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con l'obiettivo di generare maggiore occupazione in favore di quei soggetti abili in stato di bisogno.

L'obbligo di "attivazione" consiste generalmente nella ricerca attiva di un'occupazione da parte del beneficiario, dall'accettazione di un posto di lavoro congruo alle proprie competenze o dalla disponibilità a partecipare a misure di politica attiva del lavoro (ad es. colloqui e attività formative)³¹. Tali impegni rappresentano il corrispettivo del sussidio e

³⁰ PAOLO BARBIERI, *Nuovi rischi, nuovo welfare: le sfide del futuro*, in "Stato e mercato, Rivista quadrimestrale" 2/2005, pp. 173-180, doi: 10.1425/20479.

³¹ CICALA ALESSANDRO, *Il reddito di cittadinanza dall'utopia universalistica ai primi passi legislativi nell'ordinamento giuridico italiano: la legge n. 26 del 28 marzo 2019*. Tesi di Laurea in Diritto del lavoro, Luiss Guido Carli, relatore Prof. Michel Martone, correlatore Prof. Raffaele Fabozzi, A.A. 2018/2019, p. 76. Il lavoro è reperibile presso la Biblioteca "LuissThesis" nel sito della LUISS: <http://tesi.luiss.it/26493/>

si concretizzano, nella maggior parte dei casi, nella stipula di un “patto di servizio”³² con i centri locali per l’impiego, che regola gli obblighi e i diritti del soggetto destinatario del sussidio.

Al fine di rendere effettiva la condizionalità sono previste sanzioni più o meno severe per coloro che non adempiono agli obblighi di attivazione. Le sanzioni possono comportare una parziale decurtazione del sussidio o, nei casi più gravi, la sua revoca totale.

Una recente proposta rivoluzionaria del *Levy Economics Institute of Bard College*³³ ha fatto leva sul concetto di *workfare*, sviluppando una strategia di intervento politico “laborista” che si pone l’obiettivo di garantire un’occupazione a tutti i cittadini americani.

Il programma di politica del lavoro (chiamato *Job Guarantee*) prevede il diretto impiego dei non occupati da parte del governo federale, il quale si porrebbe, quindi, come datore di lavoro di ultima istanza. Tale azione pubblica si sostanzierebbe nell’offerta di opportunità di lavoro nel pubblico impiego o in attività socialmente utili, in cambio di una retribuzione oraria di 15 dollari. La fissazione, per legge, di una tale retribuzione oraria, avrebbe contestualmente l’obiettivo di introdurre l’equivalente di un salario minimo legale (comprensivo di assicurazione sanitaria) per l’intero mercato del lavoro statunitense³⁴. Sarebbe, pertanto, l’insieme di istituzioni pubbliche (e non il settore privato) a dover creare un mercato del lavoro caratterizzato da piena occupazione.

Pavlina R. Tcherneva scrive «[...] *the JG offers a superior policy option to the current approach, and one that is macroeconomically sound and humane. It pays to employ the unemployed, preventing and reducing the outsized costs of unemployment, supporting the production of valuable public goods, and investing in and empowering people, planet, and community*». Pone altresì l’obiettivo «*To provide decent jobs at decent pay on demand to all individuals of legal working age who want to work, irrespective of labor market status, race, sex, color, or creed*».³⁵

Il programma di *JG* non solo si propone di eliminare la disoccupazione (per definizione involontaria), ma enuncia anche una serie di benefici economici, sociali e politici, tra cui

³² L’equivalente di un “piano per il lavoro” o “progetto di reinserimento lavorativo”.

³³ Il *Levy Economics Institute of Bard College*, fondato nel 1986 da Leon Levy, è un’organizzazione di ricerca no-profit. Lo scopo delle ricerche e delle attività del *Levy Institute* è quello di servire la più ampia comunità di *policymakers* negli Stati Uniti e nel resto del mondo. L’obiettivo è quello di stimolare la discussione su questioni economiche attraverso pubblicazioni, conferenze e seminari.

³⁴ ELISA BRINI, *Welfare o Workfare: esperienze e prospettive a confronto*, in “Sociologia del lavoro”, 2019, pp. 235-242, doi:10.3280/SL2019-153014.

³⁵ Per una consultazione più approfondita si veda: PAVLINA R. TCHERNEVA, *The job guarantee: design, jobs, and implementation*, Working Paper No. 902, Levy Economics Institute of Bard College, Aprile 2018.

la riduzione della povertà e il raggiungimento della stabilità economica grazie a un innalzamento dei consumi fra la popolazione³⁶.

La proposta americana rappresenta una soluzione estrema che supera sia il tradizionale sistema di *welfare state* che l'attuale e più moderno concetto di *workfare*.

Molti studiosi e gruppi di ricerca si interrogano ormai da anni su quale sia il miglior modo per contrastare la povertà e combattere l'esclusione sociale.

Si è visto come il *Basic Income* rappresenti la misura ideale per poter sostenere nel modo più efficace possibile i bisogni di base dei cittadini.

Il fatto che il sussidio non sia legato esclusivamente alla partecipazione del beneficiario al mondo del lavoro, come si è visto, crea intorno a sé un complesso di dubbi e critiche difficilmente superabili nel breve periodo. Il reddito minimo garantito è, contrariamente al *Basic Income*, un istituto generalmente accettato a livello sociale e addirittura auspicabile a livello politico. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, approvato congiuntamente dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017, in occasione del "*Summit sociale per il lavoro e la crescita giusti*" tenuto a Göteborg, recita all' art. 14: «*Chiunque manchi di risorse sufficienti ha il diritto ad un adeguato reddito minimo che gli assicuri una vita dignitosa in ogni fase della vita, e ad un effettivo accesso a beni e servizi di base. Per coloro che sono in grado di lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere accompagnato da misure per l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro*».³⁷

Tutti gli Stati UE si sono adoperati negli ultimi anni per implementare nei loro sistemi di *welfare* misure che, seppur differenti per caratteristiche e forme, si rifanno al concetto di reddito minimo.

1.2 Origini storiche delle forme di sostegno al reddito

L'idea del reddito di cittadinanza, cioè di una somma di denaro garantita dallo Stato a ogni cittadino, si fa risalire al '500. Nel corso dei secoli, negli Stati Uniti, ma soprattutto in Europa, molti intellettuali hanno proposto una serie infinita di idee e possibilità per rendere realizzabile la proposta di un reddito di sussistenza.

³⁶ ELISA BRINI, op. cit. p. 238.

³⁷ Sul tema sono intervenuti Nunzia Catalfo (Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali), Pablo Iglesias Turrión (Vicepremier spagnolo per i Diritti Sociali e l'Agenda 2030) e Ana Mendes Godinho (Ministro del Lavoro, della Solidarietà e della Sicurezza Sociale in Portogallo) sulle colonne del 'Corriere della Sera' in data 8 Maggio 2020. Si veda: '*Catalfo: ora, in Europa, un sistema comune di reddito minimo garantito per combattere la povertà e l'esclusione sociale*', Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 8 Maggio 2020.

Nei paragrafi seguenti si proverà a riassumere i fondamenti filosofici della storia del reddito di cittadinanza, declinato nelle sue forme e sfaccettature.

Il proto-modello di assistenza sociale si viene a configurare solamente in epoca moderna nel periodo in cui vennero emanate le *Poor Laws*³⁸ durante il regno di Elisabetta I.

Il primo programma statale che si poneva l'obiettivo di garantire un sussidio in grado di alleviare i bisogni dei più poveri divenne realtà nel 1795 quando in Gran Bretagna venne istituito lo *Speenhamland Law*³⁹. L'incentivo era teso a mitigare la povertà rurale in Inghilterra e Galles. Questo sistema ricorda i moderni istituti di reddito minimo garantito, in quanto forniva un'integrazione al reddito familiare fino ad una soglia prefissata a tavolino. Questo livello variava in relazione alla numerosità del nucleo familiare e al prezzo del pane.

Lo *Speenhamland Law*, in seguito a critiche severe da parte dei più influenti economisti dell'epoca, venne sostituito nel 1834 dal *Poor Law Amendment Act* (o *New Poor Law*). Con questa legge vennero create le cosiddette *workhouses*, ovvero "case di lavoro" nelle quali i cittadini più poveri svolgevano un'attività lavorativa in cambio di una ricompensa utile a migliorare la loro condizione socio-economica. In questo caso, l'assistenza sociale era subordinata a condizioni talmente severe da rendere il lavoro nelle *workhouses* insostenibile. Lo sfruttamento della forza lavoro portava nella maggior parte dei casi a preferire il lavoro salariato⁴⁰.

Nelle *workhouses* (dette anche «prigioni senza colpa»), il principale requisito consisteva nell'obbligo di lavorare: di qui la rilettura in chiave moderna delle leggi sul contrasto della povertà come la prima esperienza storica di *workfare*⁴¹.

Per arrivare ad una riflessione approfondita sul tema del reddito di cittadinanza bisogna però fare riferimento alla figura di Thomas Paine (1737-1809), filosofo e intellettuale inglese considerato uno dei Padri fondatori degli Stati Uniti d'America.

Nella seconda edizione francese della "Giustizia agraria" egli fa riferimento alla sua visione fondata sull'utilizzo di un'equa tassazione, utile a raggiungere l'obiettivo di una redistribuzione sociale adeguata all'accrescimento collettivo di tutta la società. Paine

³⁸ Sistema assistenziale attuato in Gran Bretagna a partire dal 1597 rivolto alle fasce più indigenti della popolazione.

³⁹ *Poor Law*, Dizionario di Economia e Finanza (2012): http://www.treccani.it/enciclopedia/poor-law_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

⁴⁰ *Historic UK - The history and Heritage Accommodation Guide*, Jessica Brain, *The Victorian Workhouse*: <https://www.historic-uk.com/HistoryUK/HistoryofBritain/Victorian-Workhouse/>

⁴¹ S.TOSO, op. cit., p. 23.

sostiene la creazione di un fondo, coperto con somme ottenute dall'affitto delle terre non coltivate ed ipotizza un'imposta del 10% sulle successioni, da ridistribuire a tutti i cittadini maggiorenni attraverso l'erogazione di un contributo mensile⁴²: «*To create a Natural Fund, out of which there shall be paid to every person, when arrived at the age of twenty-one years, the sum of Fifteen Pounds sterling, as a compensation in part for the loss of his natural inheritance by the introduction of the system of landed property. AND ALSO, The sum of Ten Pounds per annum, during life, to every person now living of the age of fifty years, and to all others as they arrive at that age*»⁴³.

Paine propone di introdurre un tributo ai proprietari terrieri al momento del passaggio ereditario del possesso. In questo modo i cittadini (ricchi e poveri) non possedenti si ritroverebbero risarciti di una somma di denaro, che andrebbe a compensare la perdita dell'eredità naturale della quota di terra (che appartiene di diritto a ciascun uomo).⁴⁴

L'idea dello studioso britannico consisteva, quindi, nel ridistribuire una forma di sussidio compensativo a tutti coloro che non risultavano proprietari terrieri (attraverso la rendita agraria).

La proposta ha portato diversi intellettuali ad identificare tale pensiero come una delle prime intuizioni verso un reddito universale garantito⁴⁵.

Il tema si è ripresentato nel periodo tra le due guerre mondiali, quando il reddito di base ricomparve nella veste di "dividendo sociale" (*social dividend*). Introdotto da George D.H Cole, venne presto teorizzato dal premio Nobel James Meade, che, legato all'idea di un reddito fisso erogato dallo Stato per far fronte ai bisogni primari dei cittadini, ipotizzò l'istituzione di un dividendo sociale come strumento di contrasto della povertà.

Secondo la sua proposta, a tutti i cittadini va garantito un trasferimento monetario di uguale ammontare, regolato in base all'età dell'individuo, non sottoposto a tassazione.

Il sussidio è, peraltro, sostitutivo delle prestazioni assistenziali e previdenziali e non richiede alcuna valutazione *means test* della condizione economica dei beneficiari.

Dal lato del prelievo fiscale, Meade ipotizza un'aliquota d'imposta media pari al 50% su tutti i redditi (il dividendo ne è esente)⁴⁶.

⁴² LUIGI NARNI MANCINELLI, *Thomas Paine "The agrarian justice" e il basic income*, BIN Italia, 17 aprile 2013. Si veda: <https://www.bin-italia.org/thomas-paine-the-agrarian-justice-e-il-basic-income/>

⁴³ THOMAS PAINE, *Agrarian Justice*, 1797.

⁴⁴ YANNICK VANDERBORGHT e PHILIPPE VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, op. cit., pp. 12-13.

⁴⁵ LUIGI NARNI MANCINELLI, *Thomas Paine, "The agrarian justice" e il basic income*, BIN Italia, op. cit.

⁴⁶ Meade ipotizza quindi un'aliquota base del 33% applicabile ai redditi medi (ovvero la maggior parte dei redditi) e un'aliquota maggiorata, corrispondente al 66%, non solo sui redditi alti ma anche su quelli più bassi. S.TOSO, cit., p. 49.

Nel modello teorizzato, il reddito disponibile di un soggetto si costituisce di due parti: il dividendo sociale incondizionato e tutti gli altri redditi (sottoposti ad un regime tassazione).

Nel 1967, in *“Capitalism and freedom”*, Milton Friedman propose l'introduzione dell'imposta negativa sul reddito. Questo sistema di tassazione rappresenta una forma alternativa al tradizionale reddito di cittadinanza, visto che ne condivide alcune caratteristiche distintive (ad esempio la *“negative income tax”* è un sussidio non categoriale finalizzato al contrasto della povertà, che rimuove i comportamenti opportunistici derivanti dai programmi di spesa selettivi)⁴⁷. Il concetto, espresso nel Capitolo XII dell'opera, prevede l'assegnazione di un trasferimento in moneta a tutti coloro che hanno un reddito più basso di una determinata soglia. L'integrazione è calcolata in percentuale sulla differenza tra il reddito di un cittadino, definito a fini fiscali, e la soglia predisposta.

Friedman scrive: *«The arrangement that recommends itself on purely mechanical grounds is a negative income tax. We now have an exemption of \$ 600 per person under the federal income tax (plus a minimum 10 per cent flat deduction). If an individual receives \$ 100 taxable income, i.e., an income of \$ 100 in excess of the exemption and deductions, he pays a tax. Under the proposal, if his taxable income minus \$ 100, i.e., \$ 100 less than the exemption plus deductions, he would pay a negative tax, i.e., receive a subsidy. If the rate of subsidy were, say, 50 per cent, he would receive \$ 50. If he had no income at all, and, for simplicity, no deductions, and the rate were constant, he would receive \$ 300»*.⁴⁸

In modo più semplice: una volta fissata una soglia di reddito a fini fiscali, il soggetto che percepisce redditi imponibili superiori alla soglia pagherà un'imposta in percentuale su tale differenza, mentre a colui che guadagna redditi inferiori alla soglia verrà corrisposto un sussidio (chiamato imposta negativa) calcolato con la medesima percentuale sullo scarto tra il reddito imponibile e la soglia prefissata.

Gli individui con reddito imponibile pari a 0 riceveranno l'importo massimale del contributo (misurato in percentuale sulla differenza tra la soglia prefissata e il reddito nullo).

In questo modo le entrate derivanti dalla tassazione sui ricchi permetterebbero di ricavare i fondi per finanziare il sussidio. Secondo Friedman, questo meccanismo

⁴⁷ S.TOSO, op. cit., pp. 54-62.

⁴⁸ MILTON FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, 1962, cit., p. 158.

consentirebbe di ridurre la spesa pubblica pur garantendo significativi benefici ai cittadini poveri⁴⁹.

In epoca moderna, più precisamente negli anni '80 del '900, il *Basic Income* torna ad essere un tema centrale del dibattito politico e intellettuale europeo.

Nel marzo del 1984, un gruppo di ricercatori e sindacalisti vicini all'Università belga di *Louvain*, sotto lo pseudonimo di "Collectif Charles Fourier", hanno pubblicato "*L'allocation universelle*". Il saggio, in grado di riassumere e divulgare i principali contenuti in chiave moderna sul reddito di cittadinanza, è divenuto il fulcro delle successive conferenze organizzate dai sostenitori della proposta del *Basic Income*. Da queste basi, negli anni successivi venne creata una rete europea permanente chiamata BIEN⁵⁰, che si occupa sia della pubblicazione periodica di newsletter, sia dell'organizzazione di congressi, al fine di promuovere l'idea di un reddito di base.⁵¹

Il BIEN è oggi attivo a livello internazionale. Grazie ad un numero sempre maggiore di accademici ed attivisti, che si prodigano per promuovere discussioni informate sul *Basic Income*, l'associazione rappresenta il più grande cluster di idee sul tema in questione.

L'idea di un sussidio a favore di coloro che versano in condizioni di indigenza economica è, da secoli, al centro del dibattito accademico e politico⁵². Molti studiosi hanno proposto diverse soluzioni per far fronte alle esigenze dei cittadini più poveri, storicamente vittime di uno sviluppo socioeconomico spesso tumultuoso.

In molti casi, infatti, le riflessioni sul tema si sono tramutate in politiche pubbliche concrete. La maggior parte delle volte la letteratura ha ricoperto il ruolo di precursore di tutti quegli interventi legislativi in sostegno dei meno abbienti.

Nella realtà, la forte spinta verso un reddito universale ha portato molti Stati ad utilizzare strumenti utili a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Tali misure sono tutt'ora configurabili come sussidi categoriali e selettivi, rinvenibili negli schemi di reddito minimo presenti nei welfare State europei.

⁴⁹ MILTON FRIEDMAN, op. cit., pp. 158 - 159, «*A few brief calculations suggest also that this proposal could be far less costly in money, let alone in the degree of governmental intervention involved, than our present collection of welfare measures. Alternatively, these calculations can be regarded as showing how wasteful our present measures are, judged as measures for helping the poor.*».

⁵⁰ Basic Income Earth Network.

⁵¹ YANNICK VANDERBORGHT e PHILIPPE VAN PARIJS, op. cit., pp. 23-24.

⁵² Per una cronistoria completa si veda: ORSI COSMA, *Reddito di base, le radici di un'idea*, Aggiornamenti Sociali, 2016, volume 67 (fascicolo 4): pp. 306-315.

Il *Basic Income*, per quanto sia una proposta logica con evidenti fondamenti etico-teorici che lo rendono il vero “*reference point*” delle politiche assistenziali per ridurre la povertà, rimane una misura utopica difficile da applicare concretamente nel breve periodo.

1.2.1 Alcuni esempi di forme di reddito minimo

La maggior parte degli Stati Europei si è dotata di schemi di reddito minimo già a partire dagli anni '60 del secolo scorso. Questi interventi rafforzarono e completarono i sistemi di sicurezza sociale nazionali, affiancando le tradizionali misure categoriali rivolte ad anziani, disabili e famiglie numerose. Il reddito minimo è stato pertanto affiancato a tutti quegli interventi assistenziali destinati ai gruppi di soggetti più bisognosi di tutela.

Così intesa, l'integrazione al reddito per le famiglie povere, si evince dall'art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Gli obiettivi della politica sociale europea devono infatti perseguire *«la promozione dell'occupazione [...] la parità di trattamento dei lavoratori, un'adeguata protezione sociale rispetto alle esigenze, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane che consenta di raggiungere un elevato e durevole livello di occupazione e la lotta contro l'emarginazione»*⁵³.

Nei primi anni '90, una risoluzione del Parlamento raccomandava agli Stati membri *«di riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti esposti in appresso»*, e aggiunge *«[...] possibilità di fruire del diritto per tutti coloro che non dispongono essi stessi [...] di risorse sufficienti [...] fatta salva una disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale finalizzata all'ottenimento di un lavoro per coloro la cui età, salute e situazione familiare permettano una siffatta disponibilità attiva»*⁵⁴. Successivamente, il collegamento tra reddito minimo e partecipazione “attiva” dell'assistito è stato scandito dalla Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 *«[...] Di elaborare e applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone*

⁵³ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Titolo X, Politica sociale, Articolo 151 (ex articolo 136 del TCE).

⁵⁴ 92/441/CEE: Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

escluse dal mercato del lavoro [...] Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità.»^{55,56}

L'invito a istituire una misura tanto agognata quanto necessaria, viene ribadito nel 2010, quando una Risoluzione del Parlamento sottolinea la necessità di sradicare la povertà e l'esclusione sociale garantendo regimi di reddito minimo.⁵⁷

Alcuni casi nazionali emblematici sono quelli che riguardano i modelli di reddito minimo tedesco e francese. Gli schemi in questione possiedono radici comuni e rappresentano i precursori del "Reddito di Cittadinanza" italiano.

1.2.1.1 Legislazione tedesca

In Germania, il pacchetto di riforme messo in campo nel 2003 dall'allora Governo Schröder, ha modificato sostanzialmente il mercato del lavoro e lo stato sociale nazionale. L'agenda 2010 ha posto le basi per una rimodulazione e riduzione degli aiuti statali, fino ad allora maggiormente generosi. In generale, per risolvere i gravi problemi strutturali che affliggevano la Germania in quel periodo, come l'elevato tasso di disoccupazione (10,6 % nel 2003, tra i più alti dell'UE), la difficoltà nel far incontrare domanda ed offerta di lavoro e la necessità di modificare i sussidi garantiti soprattutto ai disoccupati, il cancelliere Schröder affidò a Peter Hartz la redazione di un piano nazionale⁵⁸ per risollevarne l'economia del paese.

Le riforme previste nel programma vennero attuate progressivamente tra il 2003 e il 2005 attraverso quattro leggi (*Hartz I, II, III, IV*).

Fino ad allora, in Germania vigeva un sistema di sicurezza sociale "a tre teste".

L'*Arbeitslosengeld*, ovvero il corrispondente di un sussidio di disoccupazione, veniva erogata a coloro i quali, nei tre anni precedenti alla disoccupazione, avevano lavorato per almeno 12 mesi. Il contributo spettava per un periodo minimo di 6 mesi fino ad un massimo di 32. L'importo stabilito era il 60% dell'ultima retribuzione netta.

⁵⁵ Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

⁵⁶ ALESSANDRO SOMMA, *Contro il reddito di cittadinanza*, in Id. (cur.), *Lavoro alla spina, welfare à la carte*, Lavoro e previdenza ai tempi della gig economy, Milano, 2019, pp. 244-250.

⁵⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, del 20 ottobre 2010, sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa.

⁵⁸ E' l'insieme delle proposte della Commissione "Servizi moderni al mercato del lavoro", capitanata da Hartz, dirigente fino al 2005 dell'azienda tedesca Volksswagen.

L'*Arbeitslosenhilfe* (indennità di disoccupazione) veniva invece erogato senza limiti di tempo, a condizione che il beneficiario si trovasse in una condizione di indigenza economica.

Se un soggetto non aveva diritto né all'*Arbeitslosengeld*, né all'*Arbeitslosenhilfe*, poteva godere del *Sozialhilfe* (assistenza sociale), ovvero di un contributo che potesse garantirgli una vita quantomeno dignitosa.

Queste misure di sicurezza sociale non vennero intaccate dalle prime tre misure *Hartz*, le quali si concentrarono a riformare, oltre che il sistema organizzativo degli organi coinvolti, anche alcuni rapporti di lavoro.

La *Hartz I* predispose la sostituzione dei vecchi uffici di collocamento con i nuovi *Jobcenter*, ovvero istituti locali che hanno il compito di occuparsi di tutti i servizi riguardanti il mercato del lavoro. I *Jobcenter* infatti svolgevano, e svolgono tuttora, servizi di assistenza e consulenza, erogazione dei sussidi di disoccupazione e predisposizione dei programmi di reinserimento lavorativo dei soggetti. L'obiettivo dichiarato era quello di ridurre al minimo il periodo di disoccupazione dei soggetti. La *Hartz II* mirò a favorire il ricorso ai *Minijob* e ai *Midijob*. La *Hartz III* invece vide la trasformazione dell'Ufficio Federale del Lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit o Arbeitsamt*) in Agenzia Federale per l'Impiego (*Bundesagentur für Arbeit*).

Le modifiche più rilevanti furono introdotte con l'*Hartz IV*, in vigore dal 1° Gennaio 2005. La vecchia indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*) venne sostituita dall'*Arbeitslosengeld I*. Tale istituto prevede la corresponsione dell'indennità fino ad un massimo di 24 mesi (8 mensilità in meno rispetto al precedente limite di 32 mesi).

L'intervento principale di questa legge è l'introduzione dell'*Arbeitslosengeld II* (sussidio di disoccupazione II), il quale incorpora al suo interno il vecchio *Arbeitslosenhilfe* e il *Sozialhilfe*.⁵⁹

Il nuovo *Arbeitslosengeld II* offre una protezione di ultima istanza, senza natura previdenziale e non è rivolto solamente agli individui che da poco si trovano senza un'occupazione. In pratica, per l'erogazione del contributo, non si tiene più conto del fatto che il soggetto si trovi da poco tempo in stato di disoccupazione.

L'elemento cardine della misura risulta invece la regolamentazione particolarmente restrittiva in riferimento alla situazione economico-patrimoniale del beneficiario (prova

⁵⁹ Rapporto ANPAL, *Il reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi Europei*, giugno 2019, pp. 47-54.

dei mezzi). Il nuovo schema assistenziale si rivolge ai cittadini in cerca di lavoro, a coloro che percepiscono redditi bassissimi, o a chi non ha più accesso a prestazioni sociali di tipo assicurativo (in quanto potrebbero non aver maturato, o addirittura esaurito, il diritto a fruirne).⁶⁰ Per accedere al beneficio devono essere rispettati presupposti particolarmente restrittivi: i soggetti devono risiedere in Germania, avere un'età compresa tra i 15 e i 65 anni, non essere studenti, guadagnare meno del minimo esistenziale⁶¹ ed essere abili al lavoro per almeno 3 ore al giorno.

Il contributo viene calibrato sul *Regelbedarf*⁶², ovvero su un valore standard calcolato tenendo conto delle esigenze attuali di vita quotidiana di un cittadino (cibo, abbigliamento, igiene personale). Il sussidio, relativo all'anno 2020, pari a 432 euro per un single, è suddiviso in diverse voci al fine di evidenziare i fabbisogni e i rispettivi importi⁶³.

Il modello di *workfare* dell'ALG II prevede sempre una controprestazione al percepimento del beneficio. La condizionalità vincola l'assistito sia alla ricerca attiva di un lavoro (o all'accettazione di qualsiasi tipo di impiego gli venga proposto) che all'inserimento dello stesso in programmi di politica attiva, pena la decadenza dal godimento del sussidio.⁶⁴

Il beneficiario deve stipulare un contratto con i *Jobcenter* nel quale si impegna ad accettare proposte di lavoro, frequentare corsi di aggiornamento professionale, ecc.

In caso di violazione degli obblighi previsti, le sanzioni comportano una riduzione in percentuale dell'importo del sussidio, fino ad arrivare all'eliminazione in toto nel caso di recidività della violazione.⁶⁵

Le riforme in questione hanno avuto un impatto notevole sia sul mercato del lavoro, sia sulla lotta alla povertà e alla disoccupazione. Come sostenuto dai promotori delle leggi

⁶⁰ Rapporto Anpal, *Le politiche e i servizi per il lavoro in Germania: focus sul sistema dell'Hartz IV*, novembre 2018, p. 3.

⁶¹ Il minimo esistenziale (*Sachliches Existenzminimum*) nel 2019 era fissato a 9.168 € per un single (764 al mese), mentre nel 2020 è stato alzato a 9.408 €. Per una coppia sposata la soglia è di 15.540 €, Deutscher Bundestag - Anwalt.De.

⁶² L'importo del sussidio (*Regelbedarf*) è stimato su base annuale dal *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Ministero del Lavoro e degli Affari sociali).

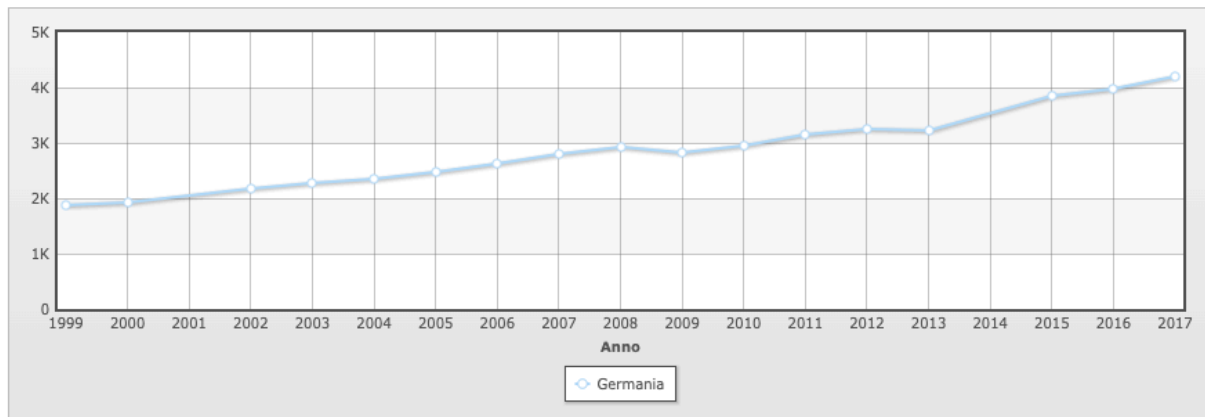
⁶³ Cit. Hartz IV Regelsatz. Per maggiori informazioni riguardo le molteplici prestazioni si veda: <https://www.hartziv.org/regelbedarf.html>

⁶⁴ Rapporto Anpal, *Le politiche e i servizi per il lavoro in Germania: focus sul sistema dell'Hartz IV*, op. cit., p. 4.

⁶⁵ Sul tema si fa riferimento a: FIABANE FRANCESCA, *Il sistema di protezione sociale in Germania: il piano Hartz e le sue ripercussioni sul mercato del lavoro*, Tesi di Laurea in Lingue Moderne per la Comunicazione e la Cooperazione Internazionale, Università degli Studi di Padova, relatore Mario Pomini, A.A. 2018/2019, pp. 28-70; SONJA HABERL, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2019, pp. 531-540, doi: 10.17394/94009; S. TOSO op. cit. pp. 92-95.

Hartz, con la riforma del mercato del lavoro, la Germania è passata da essere “*the sick man of Europe*” (come la definì il The Economist nei primi anni 2000), alla “locomotiva” che traina l’economia europea. I grafici sottostanti (Fig. 1 e 2) dimostrano come l’economia tedesca abbia fatto significativi passi in avanti nell’ultimo ventennio, fino ad essere considerata “l’esempio da seguire” su temi quali il lavoro, lo sviluppo economico e la crescita occupazionale. E’ facile notare come sia il PIL nazionale che il tasso di disoccupazione abbiano fatto registrare risultati migliori anche alle più rosee aspettative.

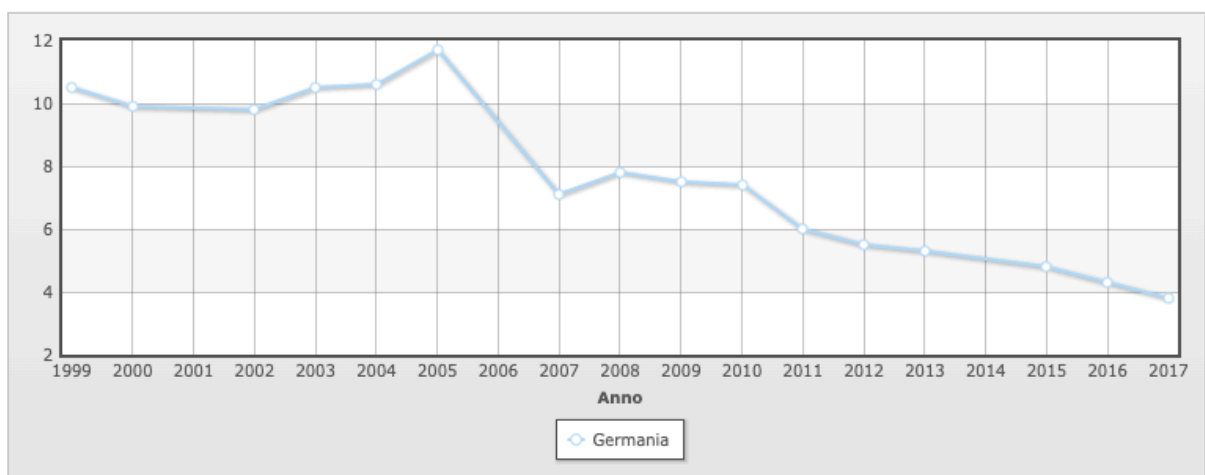
Figura 1: Prodotto Interno Lordo (PIL) in miliardi di dollari.



Country	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017
Germania	1.864	1.936	2.184	2.271	2.362	2.480	2.630	2.807	2.918	2.815	2.940	3.139	3.250	3.227	3.841	3.979	4.199

Fonte: indexmundi.com

Figura 2: Tasso di disoccupazione (%)



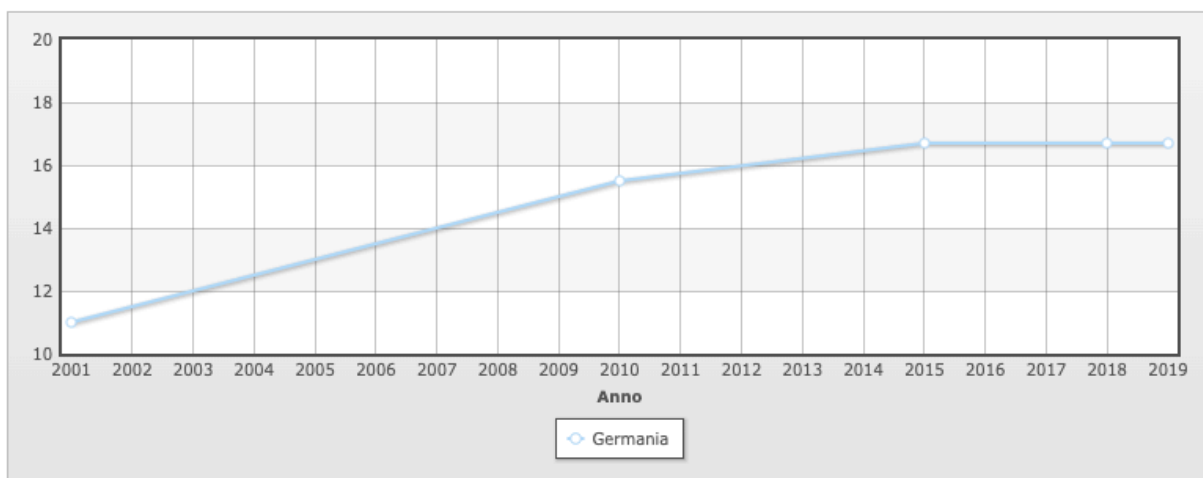
Country	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017
Germania	10,5	9,9	9,8	10,5	10,6	11,7	7,1	7,8	7,5	7,4	6	5,5	5,3	4,8	4,3	3,8

Fonte: indexmundi.com

I dati, però, contrastano con quello che è il risultato forse più manifesto delle Leggi *Hartz* e delle successive modifiche. E' difficile valutare realmente gli effetti della Riforma del 2003-2005, ma dalla Fig. 3 si intuisce come l'intervento legislativo abbia prodotto conseguenze disastrose a sfavore dei cittadini in situazione di indigenza economica.

I poveri tedeschi rappresentano circa il 17% di tutta la popolazione. Il loro numero è aumentato costantemente nonostante il boom economico che ha investito la Germania nell'ultimo ventennio. Nel 2019 la disuguaglianza dei redditi è cresciuta fino a toccare i massimi storici. I ricchi diventano sempre più ricchi, i poveri sempre più poveri.⁶⁶

Figura 3: Popolazione sotto la linea di povertà (%)



Country	2001	2010	2015	2018	2019
Germania	11	15,5	16,7	16,7	16,7

Fonte: indexmundi.com

Isabella Bufacchi, citando il Rapporto dell'Istituto Ricerca Economica e Sociale WSI della Fondazione Hans-Bockler, scrive: «Il 40% delle famiglie con i redditi più bassi non è riuscito a tenere il passo con l'aumento della ricchezza delle famiglie più benestanti. Secondo il rapporto - che tiene conto del mercato del lavoro con una disoccupazione ai minimi storici e un'occupazione piena, della crescita economica dal 2010 e degli aumenti salariali - il reddito disponibile è salito per il ceto medio ma non per i più poveri, con grandi disparità di trattamento tra chi percepisce regolarmente lo stipendio e chi no»⁶⁷.

⁶⁶ ISABELLA BUFACCHI, 'Germania, divario tra ricchi e poveri ai massimi storici', Il Sole 24 Ore, 7 Ottobre 2019: <https://www.ilsole24ore.com/art/germania-divario-ricchi-e-poveri-massimi-storici-AC9b9gp>

⁶⁷ I. BUFACCHI, op. cit.

Questo dimostra come la Riforma *Hartz* non sia riuscita a ridurre la disparità tra ricchi e poveri. Uno sviluppo macroeconomico positivo, come in questo caso, non è però sufficiente per ridurre le disuguaglianze sociali e la povertà.

La causa principale di questa situazione si rinviene nell'introduzione dei *Minijobs*, ovvero quei lavori rigorosamente part-time e applicati a coloro che lavorano per non oltre 70 giorni all'anno che prevedono una retribuzione massima di 450 euro mensili.

Le imprese, incentivate da ingenti sgravi fiscali, hanno fatto un uso massiccio di questi contratti di lavoro. Coloro che si sono ritrovati senza un'occupazione o che volevano rientrare nel mondo del lavoro, hanno usufruito dei *Minijobs*, con la speranza di ottenere, in futuro, un impiego più stabile e qualificante.

Nella realtà dei fatti si è finiti per applicare questi contratti nelle attività a bassa qualificazione che escludono quasi totalmente percorsi di formazione professionale e possibilità di carriera per gli occupati⁶⁸.

Nel 2017, il numero di lavoratori tedeschi che svolgevano un *Minijobs part-time* erano oltre 7 milioni, su un totale di quasi 50 milioni di occupati.

In un quadro generale, la partecipazione della forza lavoro è aumentata (lo dimostrano i dati sull'occupazione in Fig. 2), visto che molti disoccupati hanno preferito accettare questi lavori a bassa retribuzione piuttosto che dipendere dal *welfare* statale.

I *Minijobs* pertanto rappresentano uno strumento critico in un mercato del lavoro che ha raggiunto negli ultimi anni tassi di disoccupazione quasi nulli.

Al contempo, i critici sostengono che la l'Agenda 2010 rappresenti la causa scatenante che ha precarizzato il lavoro e demolito il *welfare* tedesco.

In molti casi i poveri si trovano obbligati a lavorare in modo coatto, ricevendo in cambio un magro sussidio che non permette loro nemmeno di uscire dalla condizione di indigenza. Questi lavoratori (cosiddetti *working poor*) spesso percepiscono anche un'integrazione al reddito, in modo da raggiungere la faticosa soglia di povertà (il caso limite è quello degli *Aufstoker*, ovvero di coloro che percepiscono sia l'indennità di disoccupazione ALG I, sia il sussidio ALG II).

In conclusione, la Riforma del mercato del lavoro ha stravolto il *welfare* tedesco, razionalizzando e riducendo progressivamente le prestazioni sociali e assistenziali. Il

⁶⁸ TONINO BUCCI, 'Voucher, la Germania insegna: sostituirli con i minijob rischia di essere la classica topa che allarga il buco.', il Fatto Quotidiano, 27 Marzo 2017: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/27/voucher-la-germania-insegna-sostituirli-con-i-minijob-rischia-di-essere-la-classica-topa-che-allarga-il-buco/3477437/>

sistema è ora caratterizzato da rapporti di lavoro marginali che ben si sposano con i principi di *flexsecurity*⁶⁹ promossi dall'UE ma che non riconoscono alcuna garanzia ai più deboli contrattualmente.⁷⁰ Il pacchetto di riforme strutturali della protezione sociale possiede le caratteristiche di un reddito minimo garantito, anche se nella realtà pare che l'obiettivo finale fosse quello di aiutare le imprese (flessibilizzando il mercato del lavoro) piuttosto che i disoccupati di lungo periodo e gli emarginati indigenti, che sono aumentati costantemente dal 2005 ad oggi (come visto in Fig. 3).

1.2.1.2 Legislazione francese

Tra le nazioni europee, la Francia è tra quelle più attente al tema dei diritti sociali. Dagli anni '50 ad oggi, la legislazione a sostegno dei soggetti in difficoltà economica si è rinnovata più volte. Attualmente il sistema si basa sui "minimi sociali", ovvero su prestazioni finalizzate al contrasto della povertà, finanziati con la fiscalità generale, che mirano ad assicurare un reddito minimo alle famiglie in difficoltà.⁷¹

Le forme di intervento sono molto varie e differenti, visto che sono presenti dieci dispositivi di reddito minimo a carattere categoriale. In questa sede sarà sufficiente soffermarsi sul *Revenue de solidarité active* (RSA) che rappresenta il più ampio schema a carattere universale.⁷²

L'RSA è stato istituito nel 2008 ed è andato a sostituire il *Revenue minimum d'insertion* (RMI), ovvero il vecchio regime di reddito minimo.

In sintesi, il dispositivo fornisce un livello minimo di reddito ai cittadini, occupati o disoccupati, che dispongono di risorse inferiori ad una determinata soglia. Lo stato di disoccupazione non è, pertanto, condizione di accesso al beneficio e il sussidio viene garantito anche se il soggetto percepisce un reddito da lavoro, sempre che quest'ultimo non sia sufficiente a farlo uscire dallo stato di indigenza.

⁶⁹ «La *flexsecurity* è una strategia politica che si propone di favorire, nello stesso tempo, la flessibilità del mercato del lavoro e la sicurezza sociale, soprattutto a vantaggio delle categorie più deboli dei lavoratori», da Enciclopedia Treccani.

⁷⁰ ALESSANDRO SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, pp. 244 ss; in SONJA HABERL, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, p. 532.

⁷¹ Le informazioni sulla legislazione francese sono evinte dal documento: *Il reddito minimo nella politica sociale della UE e in alcuni paesi europei* a cura dell'ANPAL del giugno 2019. Consultabile presso il sito: https://www.anpalservizi.it/dettaglio/-/asset_publisher/XdK5rf7vZXeu/content/il-reddito-minimo-nella-politica-sociale-dell-ue-e-nei-paesi-europei?inheritRedirect=false

⁷² Per le informazioni utilizzate di seguito si fa riferimento: Rapporto Anpal, *Il reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi Europei*, giugno 2019, pp. 25-43.

Per accedere alla misura è richiesto all'assistito di essere residente stabile ed effettivo in Francia ed avere un'età compresa tra i 25 anni e l'età legale per la pensione.

Per il calcolo dei massimali del RSA il governo francese fa riferimento alla soglia di povertà, fissata al 60% del reddito mediano nazionale (il massimale varia a seconda della situazione familiare)⁷³. La Fig. 4 riporta le soglie di povertà con riferimento all'anno 2018.

Figura 4 - Soglie di povertà in Francia (2018)

	Soglia di povertà (al 60% del reddito mediano)
Persone sole	1.026 €
Famiglie monoparentali con un figlio con meno di 14 anni	1.334 €
Coppie senza figli	1.539 €
Coppie con due figli con meno di 14 anni	2.155 €
Coppie con due figli con più di 14 anni	2.565 €

Fonte: Observatoire sur les Inégalités, 2018 <https://www.inegalites.fr/Les-seuils-de-pauvrete-en-France>

L'importo-base invece è fissato al 50% della soglia di povertà (nel 2019 il sussidio per una singola persona era di 559,74 euro). In Fig. 5 sono riportati i massimali forfettari, ovvero l'importo più alto del reddito garantito.

Figura 5 - Massimali forfettari del RSA in base al carico familiare, 2020

	SITUAZIONE	IMPORTO
Persona sola	senza figli	564,78 €
	senza figli (donna incinta)	725,24 €
Genitore solo	1 figlio	966,99 €
	2 figli	1.208,74 €
	per ogni figlio in più	241,74 €
Coppia	senza figli	847,17 €
	1 figlio	1.016,60 €
	2 figli	1.186,04 €
	per ogni figlio in più	225,91 €

Fonte: <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/3562-rsa-2020-montant-et-simulation-du-rsa>

⁷³ Si fa riferimento a nota 4, p. 2.

L'ammontare della prestazione da erogare al richiedente è calcolato come differenza tra le risorse iniziali del soggetto e l'importo massimale della prestazione (§ 1.1). Pertanto, il beneficio ha carattere selettivo perché dipende dal *means test* e varia in relazione alla situazione economica e patrimoniale del richiedente. Il contributo non è soggetto a limiti di durata, ma i beneficiari devono ripresentare la richiesta ogni tre mesi.

Il finanziamento della misura è a carico dei Dipartimenti e avviene sia utilizzando fondi propri, sia sfruttando i contributi forniti dallo Stato centrale tramite il "*Fonds National des la Solidarité Active*" (FNSA), istituito nel 2009.

Come per gli schemi di reddito minimo tedesco e italiano, la misura prevede degli obblighi di attivazione per il beneficiario disoccupato⁷⁴, il quale deve iscriversi a un programma di integrazione chiamato "*Projet personnalisé d'accès à l'emploi*", (PPAE), ovvero un piano individuale di inserimento lavorativo. Il piano identifica le caratteristiche dell'impiego ricercato dal soggetto, l'area geografica di riferimento e il livello di salario desiderato (tenendo conto sia delle condizioni personali del soggetto, quali ad esempio esperienze professionali o qualifiche, sia del mercato del lavoro locale).

Il Conseil Départemental (l'organismo incaricato di scegliere il miglior percorso di integrazione utile per l'assistito) può altresì valutare la possibilità di garantire un supporto specifico nel processo di reinserimento sociale e lavorativo al fine di migliorare le capacità professionali dell'individuo. In questo caso viene firmato un contratto d'impegno reciproco ("*Contrat d'Engagement Réciproque*", CER) dove vengono specificati i diritti e i doveri dei contraenti.

E' utile osservare come il RSA sia composto da una "base" ("*l'RSA socle*"), che rappresenta l'effettivo reddito minimo garantito di cui si è parlato, e da una componente aggiuntiva (il "*Prime d'activité*"). Quest'ultima non è indirizzata solamente ai lavoratori al di sotto della soglia di povertà, ma altresì ai lavoratori a basso reddito. Il *Prime d'activité* è pertanto una prestazione sociale concessa solo se all'interno del nucleo familiare vengono percepiti redditi da lavoro, finalizzata ad integrare le entrate qualora non raggiungano una determinata soglia.

Nel caso in cui all'interno della famiglia non vi sia alcun membro occupato, l'obbligo di attivazione è previsto, se sussistono le condizioni, per tutti i componenti del nucleo

⁷⁴ L'obbligo di inserimento è presente anche nel caso in cui nel nucleo familiare vi sia un reddito medio mensile inferiore a 500 euro.

(convivente, partner, coniuge) e il sussidio garantito è rappresentato in questo caso solo dal RSA *socle*.

I dati del DREES⁷⁵ per il 2017 hanno evidenziato come 1,88 milioni di nuclei familiari beneficiano del RSA, per un totale complessivo di 3,8 milioni di cittadini e una spesa pubblica di oltre 11 miliardi di euro. Il 98% degli assistiti (circa 2 milioni di persone) sono soggetti agli obblighi di inserimento, risultando disoccupati o con un reddito da attività inferiore a 500 euro al mese.

Per quanto riguarda il *Prime d'activité*, circa 2,5 milioni di famiglie ne hanno beneficiato. Considerando coniugi e figli a carico, risultavano coperti dalla misura 5,6 milioni di persone (circa il 7,7% della popolazione francese).

Il regime dei minimi sociali, nel 2017, ha erogato complessivamente 4,15 milioni di prestazioni, arrivando a coprire una platea di oltre 7 milioni di persone (l'11% della popolazione). La spesa complessiva ammonta a 26 miliardi di euro.

Un documento dell'ESPN⁷⁶, nel valutare il sistema dei minimi sociali, considera il tasso di copertura delle persone al di sotto della soglia di povertà abbastanza soddisfacente. I regimi in questione coprono una percentuale elevata di poveri e sono mirati correttamente verso questi soggetti.⁷⁷ L'80% della massa totale dei minimi sociali e il 75% degli aiuti per la casa sono distribuiti al 20% delle persone più povere.

In termini di adeguatezza, l'importo del RSA resta però significativamente al di sotto della soglia di povertà (fissata al 60% del reddito mediano nazionale), e il suo valore è circa il 50% di tale soglia. L'indice delle prestazioni di reddito minimo riportate dall'OCSE indicano, per la Francia, un valore pari 40% del reddito mediano.

Un recente documento della Commissione UE, pubblicato nel 2019 nell'ambito del coordinamento delle politiche nazionali di protezione sociale, ha analizzato e valutato

⁷⁵ La Direzione della ricerca, degli studi, della valutazione e delle statistiche (DREES) è un ramo dell'amministrazione centrale dei ministeri della salute e sociali. Agisce sotto la supervisione di:

- Ministero della Solidarietà e della Salute;
- Ministero del Lavoro, dell'Occupazione e dell'Integrazione;
- Ministero dell'Economia, delle Finanze e del Recupero.

⁷⁶ European Social Poverty Network.

⁷⁷ European Commission, "*ESPN Thematic report on minimum income schemes. France*" edited by Michel Legros, ottobre 2015:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&advSearchKey=ESPNmis&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>

complessivamente l'attuale dispositivo di reddito minimo in Francia.⁷⁸ Il rapporto ha evidenziato gli aspetti critici dello schema, che vengono riassunti di seguito:

- Il tasso di non take-up⁷⁹, che oscilla tra il 30 e 40% dei potenziali beneficiari della misura, denota drastiche difficoltà nelle procedure per accedere al servizio e uno scarso incentivo nell'offerta di lavoro.

- L'elevata permanenza dei beneficiari nel sistema di protezione sociale (oltre il 40% ha ricevuto il RSA per più di 5 anni), che riflette l'inefficacia del suo obiettivo primario, ovvero l'integrazione sociale e lavorativa.

- La difficoltà dei Servizi Dipartimentali nel garantire un adeguato supporto agli assistiti, in termini di formazione professionale e reinserimento lavorativo.

Concludendo, l'idea che ha dato vita al RSA è stata quella di garantire ai soggetti poveri o privi di reddito un sussidio minimo, in grado di garantire loro una vita dignitosa. Al contempo, tramite le politiche attive sul lavoro, l'RSA fornisce anche un incentivo al reinserimento sociale e alla ricerca di una nuova occupazione. Complessivamente, il sistema ha ottenuto risultati misti, raggiungendo alcuni degli obiettivi prefissati, a fronte però di una spesa pubblica tra le più generose d'Europa.

Questo consente, infatti, ai gruppi più vulnerabili di beneficiare di un aiuto adattato alla loro situazione e, sebbene l'importo della RSA rimanga significativamente al di sotto della soglia di povertà monetaria, contribuisce a un reddito disponibile più elevato.⁸⁰

Inoltre, il beneficio non è sottoposto a limiti temporali, pertanto viene pagato fino al superamento dell'*exit point*.

Nonostante ciò, la nuova "*Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté*", lanciata dalla Presidenza francese nel settembre 2018, si caratterizza per un approccio preventivo e per il potenziamento delle misure sociali rivolte alle persone in condizioni di povertà. Nel piano, che ha scadenza nel 2022, il Legislatore si è posto l'obiettivo di stanziare ulteriori fondi (pari a 8 miliardi di euro in 4 anni) a supporto degli attuali sussidi e di rinnovare il modello sociale coinvolgendo direttamente le imprese nei percorsi di formazione e reinserimento dei soggetti nel mondo del lavoro.

⁷⁸ European Commission, *Peer Review on "Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)"*, Peer Country Comments Paper – France, Vilnius, Lithuania, 7-8 febbraio 2019: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9278>

⁷⁹ Grado di utilizzo dei trasferimenti da parte dei soggetti aventi diritto alle prestazioni.

⁸⁰ European Commission, *Peer Review on "Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)"*, op. cit.

«Con una legge nel 2020, creeremo un “reddito universale di attività” per permettere ad ognuno di vivere in modo decente». L’annuncio è stato dato direttamente dal Presidente francese, precisando che sarà un reddito «universale perché ognuno potrà pretenderlo non appena i suoi redditi passeranno al di sotto di una certa soglia». Per Macron, sarà «semplice, equo e trasparente. Metteremo insieme il maggior numero di prestazioni sociali affinché si possa finalmente fornire una risposta unica per garantire che la gente viva degnamente», e per coloro che accedono al beneficio «seguirà un percorso di inserimento professionale in cui sarà impossibile rifiutare più di due offerte di lavoro consecutive». ⁸¹ Con 9 milioni di francesi che vivono in povertà (14,2% della popolazione), e un tasso di disoccupazione che sfiora il 10% (tra i peggiori in Europa), la sfida per il Governo francese sembra già in salita. ⁸²

1.2.2 L’unico vero reddito di cittadinanza: il caso dell’Alaska

L’unico Paese al mondo in cui una forma di reddito di cittadinanza universale viene effettivamente distribuito è l’Alaska. A partire dal 1976, anno in cui è entrato in vigore l’*Alaska Permanent Fund*, i cittadini residenti da almeno un anno in Alaska ricevono incondizionatamente una somma di denaro ogni anno (indipendentemente dalla loro età e per tutta la vita) ⁸³. Istituito dal governatore repubblicano Jay Hammond, il sistema permette di far confluire all’interno del fondo le entrate che lo Stato ricava dalla vendita del petrolio, estratto dai giacimenti presenti sul territorio. Lo sfruttamento dei pozzi petroliferi, che caratterizzano l’economia del Paese, permette allo Stato di garantire un dividendo sociale, calcolato sul rendimento medio del fondo nei cinque anni precedenti, ad ogni cittadino alascano (minorenni compresi).

L’ammontare della quota mensile (c.d. “*Permanent Fund Dividend*”) varia proporzionalmente al rendimento degli investimenti finanziari ed al prezzo del petrolio: l’importo del sussidio (circa 300 dollari a persona nei primi anni di implementazione) è

⁸¹ Riporto alcuni stralci dell’articolo de Il sole 24 Ore, ‘*Macron annuncia il reddito universale entro il 2020. Piano povertà da 8 miliardi*’, di Redazione online, 13 settembre 2018:

<https://www.ilsole24ore.com/art/macron-annuncia-reddito-universale-entro-2020-piano-poverta-8-miliardi-AEfEjhrF>

⁸² Fonte: Central Intelligence Agency, Library, The world factbook archive:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>

⁸³ Per i requisiti di eleggibilità si veda: <https://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>

aumentato esponenzialmente nell'ultimo decennio, fino a raggiungere la cifra di 2.000 dollari l'anno.⁸⁴

L'Alaska Permanent Fund Corporation ha dichiarato che il valore del fondo, in data 31 dicembre 2018, fosse di 60.4 miliardi di dollari, in crescita esponenziale dal 2009 (quando il valore totale si attestava sui 29 miliardi circa).⁸⁵

Uno studio del 2018⁸⁶ ha stimato l'impatto del reddito universale sul mercato del lavoro alascano concludendo che non siano stati rilevati effetti significativi sull'occupazione. A tal proposito, in *"Universal Cash and Crime"*, B.Watson, M.Guettabi e M.Reimer scrivono «*We estimate the effects of universal cash transfers on crime from Alaska's Permanent Fund Dividend, an annual lump-sum payment to all Alaska residents. We find a 14% increase in substance-abuse incidents the day after the payment and a 10% increase over the following four weeks. This is partially offset by a 8% decrease in property crime, with no changes in violent crimes. On an annual basis, however, changes in criminal activity from the payment are small. Estimated costs comprise a very small portion of the total payment, suggesting that crime-related concerns of a universal cash transfer program may be unwarranted*».⁸⁷

Durante lo studio (2000-2016) gli autori hanno dimostrato come, a fronte di un reddito medio di una famiglia alascana di 72.000 Dollari annui, il PFD rappresentava solamente il 6,28% del reddito familiare complessivo (la dimensione media della famiglia era di 2,83 individui e il PDF medio per persona è stato calcolato in 1.600 Dollari annui).⁸⁸

Una ricerca nel 2017⁸⁹ ha evidenziato come la percezione dei cittadini alascani nei confronti del beneficio fosse molto variabile e instabile. I dati mostravano che il 79% dei cittadini era d'accordo sul fatto che il PDF fosse «*un'importante fonte di reddito per la comunità*», mentre il 40% dei cittadini affermava che il dividendo era stato molto utile per la loro vita negli ultimi cinque anni, il 39% invece lo ha etichettato come «*un discreto importo che ha fatto poca differenza nella loro vita*», infine il 20% l'ha considerato un sussidio dall'impatto irrilevante. Con un margine importante, l'85% degli alascani ha

⁸⁴ GIORGIO IMPELLIZZIERI, *Il reddito di cittadinanza in Alaska*, in Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana - Primo commento al decreto-legge n. 4/2019, a cura di Manuel Marocco e Silvia Spattini, p. 155.

⁸⁵ G. IMPELLIZZIERI, op. cit.

⁸⁶ D. JONES, I. MARINESCU, *The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*, febbraio 2018, p. 3.

⁸⁷ WATSON BRETT, GUETTABI MOUHCINE, REIMER MATTHEW, *Universal Cash and Crime*, The Review of Economics and Statistics, 5 aprile 2019, p. 1, doi:10.1162/rest_a_00834

⁸⁸ W.BRETT, G.MOUCHINE, R. MATTHEW, op. cit. p. 5.

⁸⁹ P. HARSTAD, *Executive Summary of Findings from a Survey of Alaska Voters on the PFD*, 22 giugno 2017, p. 1.

concordato sul fatto che gran parte del PDF venisse speso per far fronte ai bisogni di base. Altresì, secondo il 43% molte persone utilizzavano il beneficio per procurarsi anche alcool e droga rispetto al 32% che non era di questa opinione.

I risultati di queste analisi dimostrano come il reddito di cittadinanza dell'Alaska sia una misura difficilmente valutabile nella sua totalità. L'impatto sul mondo del lavoro e sulla povertà è poco rilevante. La natura del programma stesso non mira a combattere l'esclusione sociale o ad incentivare il reinserimento lavorativo, come invece propongono nelle loro teorie gli studiosi del reddito universale, ma si limita a garantire un reddito incondizionato, quale diritto comune a tutti i cittadini.

Altresì, è facile notare come il PDF sia una misura unica nel suo genere e difficilmente replicabile altrove, visto le caratteristiche distintive dello Stato dell'Alaska. L'enorme ampiezza geografica (pari a circa 6 volte quella dell'Italia), lo scarso numero di abitanti (solo 740.000, la metà dei quali vive ad Anchorage, centro economico principale) e l'economia dominata dalle riserve di petrolio, gas naturale e dall'industria della pesca, rendono il modello di reddito di cittadinanza così peculiare da essere difficilmente esportabile in altri contesti⁹⁰.

1.3 Il reddito di cittadinanza nella Costituzione italiana

1.3.1 Il principio lavorista della Costituzione

Il D.L. 28 gennaio 2019, n.4, recante «*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*» (GU Serie Generale n.23 del 28/01/2019), convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019 n. 26 (in G.U. 29/03/2019, n. 75) ha introdotto il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato "RdC"⁹¹, ovvero uno strumento «*di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, [...] 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 emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*».

L'istituto pertanto nasce con una duplice finalità: quella del contrasto alla povertà e quella del reinserimento lavorativo e sociale per i soggetti che possiedono determinati requisiti soggettivi.

⁹⁰ Per approfondire l'argomento dell'*Alaska Permanent Fund*, si veda: <https://pfd.alaska.gov/>

⁹¹ Da qui in avanti utilizzeremo l'acronimo "RdC", fra l'altro utilizzato anche nel testo del decreto.

Il suo contenuto però rischia di scontrarsi con l'orientamento "lavorista" della Costituzione italiana. L'impianto costituzionale, come indicato specificatamente negli artt. 1 (comma 1)⁹² e 4⁹³ e in generale sulla sua intera architettura, privilegia il diritto al lavoro e si pone in contrasto ad un eventuale disegno che tende all'universalizzazione delle misure assistenziali che prescindono dall'abilità o meno al lavoro. Il disegno costituzionale dei Costituenti esprime la loro convinzione di rendere proibitivo e anticostituzionale un modello di welfare a carattere incondizionato e universale.

Come scrive Mortati, *«l'aver posto il lavoro a fondamento dello Stato non vuole essere solo espressione riassuntiva e giustificativa delle singole disposizioni sul lavoro»*. Pertanto, il senso dell'espressione *«Repubblica democratica fondata sul lavoro»* risiede nel *«legame tra la centralità della persona e la centralità del lavoro: nel lavoro si realizza [...] la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidaristico (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»*.⁹⁴

In questa prospettiva, l'accezione "doveristica" del lavoro svolge la funzione di fondamento della Repubblica⁹⁵. Luciani scrive: *«il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale»*.⁹⁶ Appare quindi possibile affermare che l'anima lavorista della Costituzione è il parametro più importante per inquadrare correttamente il RdC italiano.

L'impianto costituzionale si occupa di povertà all'art. 38, comma 1: *«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»*. Il riferimento ai cittadini inabili al lavoro è chiaro, mentre il sostegno economico sembra essere escluso per quei soggetti, che pur essendo abili a

⁹² *«L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»*, Costituzione della Repubblica Italiana.

⁹³ *«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»*, Costituzione della Repubblica Italiana.

⁹⁴ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12*, Bologna, 1975, pp. 12-13; citato in FRANCESCA POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 6 marzo 2019, p. 21.

⁹⁵ MARIA ANTONELLA GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli - 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 13-20.

⁹⁶ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 637.

lavorare, sono estromessi dal mercato del lavoro e privati delle risorse utili per far fronte alle loro esigenze di vita.⁹⁷

Seguendo la logica che sottende al principio egualitario ed emancipante della Carta costituyente all'art. 3, la Repubblica deve «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà 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». E' indubbio che il RdC ha l'obiettivo di garantire ai cittadini in stato di necessità un sussidio che contrasti la povertà e l'esclusione sociale. Pertanto, è facile intuire che l'istituto abbia una platea di potenziali assistiti molto più ampia rispetto ai soli cittadini impossibilitati a trovare un impiego a causa di una disabilità fisica o psichica. Il precetto costituzionale, contenuto nell'art. 38, deve infatti essere letto con riferimento all'art. 3, il quale impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli che non rendono effettivo il godimento dei diritti civili e politici. Se si considerano un contesto sociale segnato dalla precarizzazione e frammentazione dei rapporti di lavoro, la crescente instabilità dei vincoli contrattuali e il problema dei *working poors*, si intuisce come sia praticamente decaduta la funzione protettiva che aveva il lavoro rispetto al rischio di povertà⁹⁸. La Repubblica deve necessariamente farsi carico di un insieme di problemi che ostacolano di fatto l'eguaglianza sostanziale, esercitando una funzione garantista, seppur diversa da quella immaginata dai Costituenti, al fine di liberare i cittadini dallo stato di bisogno.⁹⁹ Si può quindi attribuire a tali disposizioni (artt. 3 e 38) il compito di assorbire al loro interno il novero di cittadini poveri, nel momento in cui questi si trovano «*sprovvisi dei mezzi necessari per vivere*». In questo senso, l'inabilità non farebbe riferimento solamente a problemi fisici o psichici, ma

⁹⁷ GIUSEPPE SIGILLO' MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno) - Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli Editore, Torino, Luglio 2019, p. 65. L'autore parla di «una sorta di inabilità socio-economica al lavoro che, in quanto inabilità, giustifica l'intervento dello Stato in chiave assistenziale, finalizzato all'inclusione sociale», p. 73.

⁹⁸ In proposito, ROSA CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4*, p. 564, cit., «Anche il contesto socio-economico di scarse opportunità occupazionali di qualità: esse pure ostacolano l'accesso al lavoro tout court o solo al lavoro adeguato ai fini partecipativi con effetti di deprivazione materiale. Ed è così che la tutela si apre ai poveri non lavoratori e già lavoratori in condizione di inabilità non fisica ma c.d. sociale».

⁹⁹ C. TRIPODINA, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2018, p. 40, cit. in FRANCESCA POLACCHINI, op. cit., p. 25.

comprenderebbe, in un'interpretazione più ampia, anche lo stato di povertà ed esclusione socio-economica che limita la realizzazione sociale dell'individuo¹⁰⁰.

Il legislatore, con l'introduzione di una nuova forma di tutela, mira alla liberazione dallo stato di bisogno, garantendo l'assistenza sociale e il mantenimento. Questo avviene non solo tramite un mero sussidio monetario, ma anche grazie a meccanismi di condizionalità collegati all'inclusione al lavoro, considerato quest'ultimo il principale strumento per permettere ai cittadini l'effettiva partecipazione alla vita della Repubblica¹⁰¹.

Pertanto, può ritenersi condivisa l'idea che un sussidio *means test* e condizionato all'attivazione del beneficiario sia perlomeno coerente con il nostro impianto costituzionale¹⁰².

1.3.2 Lo stretto legame tra sussidio e disponibilità al lavoro

Come si è visto, il modello di *welfare* italiano è da sempre caratterizzato da una matrice assicurativa che trova il suo fondamento nel principio lavorista desunto dalla Costituzione. L'universalizzazione dello Stato sociale, avvenuta in modo lento e graduale, sia in materia di pensioni che di ammortizzatori sociali, si è concretizzata attraverso l'estensione dell'obbligo assicurativo, con la conseguenza di limitare l'assistenza sociale solo a coloro che, inabili, non potevano partecipare ad alcuna attività lavorativa.

La tutela del lavoro, in virtù della sua rilevanza costituzionale, ha rappresentato quindi la base dell'apparato protettivo istituito nel secolo scorso¹⁰³.

Il RdC si pone infatti «*come misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro*» (art. 1, co. 1), in cui «*l'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni*» (art. 4, co. 1).

¹⁰⁰ FRANCESCA POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in federalismi.it, 6 marzo 2019; ANNA ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 3/2017, p. 431; CHIARA TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa - Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, si ritiene costituzionalmente necessario un intervento volto ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, purchè esso sia condizionato all'attivazione del beneficiario.

¹⁰¹ G. S. MASSARA, op. cit., p. 74.

¹⁰² ANNA ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 3/2017, p. 426, doi: 10.3241/88176

¹⁰³ ROBERTO PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 1/2019, p. 53, doi: 10.3241/92541.

La duplice funzione della misura, assistenziale da un lato e di politica attiva dall'altro, si concreta nel fatto che la condizione di indigenza del beneficiario deve coesistere con l'assunzione di un comportamento attivo dello stesso.¹⁰⁴

La situazione soggettiva di bisogno in cui versa l'assistito non è sufficiente per garantirgli il diritto al beneficio.¹⁰⁵

Con l'introduzione del reddito minimo di inserimento (RMI - D.lgs. n. 237/1998)¹⁰⁶, che rappresenta il primo intervento nazionale mirato ad innovare il sistema di welfare, fino ad allora caratterizzato da un impianto categoriale, già si notava l'idea del legislatore di innestare all'interno del provvedimento una combinazione di due elementi, uno di natura monetaria e l'altro di natura partecipativa. Si prevedeva infatti *«interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati»* (art. 1, co. 2). La condizionalità dell'istituto, che presumeva specifici obblighi per i soggetti ammessi al sussidio, si concretizzava nell'elaborazione da parte del Comune di *«programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma»* (art. 9, co. 1).¹⁰⁷

Con l'entrata in vigore del reddito di inclusione (REI), l'1 gennaio 2018, gli individui in condizioni di difficoltà vennero per la prima volta "assistiti" nel superamento dell'esclusione sociale, non solamente con un sussidio monetario e con un programma di integrazione predisposto dai singoli comuni, ma tramite una progettazione minuziosa svolta da un'équipe multidisciplinare che prevedeva, ottimisticamente, il ritorno alla partecipazione alla vita attiva nella società e l'inserimento (o reinserimento) sociale e lavorativo.¹⁰⁸

In linea con gli altri schemi di reddito minimo previsti da tutti i Paesi UE, prima il RMI, poi il REI ed infine il RdC, hanno previsto, in cambio del contributo economico elargito, la

¹⁰⁴ Le attività, poste in essere come condizione per l'accesso al beneficio, tendono sempre più frequentemente verso la disponibilità del soggetto a partecipare a percorsi di inserimento lavorativo e di aggiornamento professionale, con l'obiettivo finale di incentivare lo stesso a ricercare attivamente, o ad accettare, un lavoro.

¹⁰⁵ M. A. GLIATTA, op. cit., p. 4.

¹⁰⁶ «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449».

¹⁰⁷ F. POLACCHINI, op. cit., p. 8.

¹⁰⁸ F. POLACCHINI, op. cit., p. 13.

partecipazione attiva dei beneficiari a programmi personalizzati, allo scopo di collocare gli assistiti nel mercato del lavoro.

1.3.3 Verso un sistema di welfare universale e assistenziale

Il Reddito di inclusione, che per certi versi può essere definito come il precursore del RdC, segna una forte discontinuità rispetto alla prolungata assenza nello scenario politico italiano di uno strumento in grado di concretizzare quella visione universale di lotta alla povertà. L'idea perseguita è stata quella di introdurre una prestazione di sicurezza sociale volta a proteggere le persone in quanto tali, seguendo il concetto di welfare "universalistico", e non più solamente i lavoratori fino ad ora aiutati con sussidi riconducibili al welfare "lavoristico" (sussidi di disoccupazione, trattamenti di CIG, ecc.).¹⁰⁹ Il sostegno economico, riservato a qualunque individuo in condizione di indigenza, ha rappresentato quindi una novità per il nostro sistema. L'adozione del REI, e successivamente del RdC, sollecitata in più occasioni dalle istituzioni europee, trova fondamento nell'acquisita coscienza del cambiamento complessivo che ha modificato la base sociale di individui in stato di bisogno interessati dall'esclusione sociale e lavorativa. Oltre all'incremento della povertà, che ha registrato un +142% nel decennio 2005-2015, si è verificata infatti una profonda modificazione del fenomeno, derivante non solo da gap socio-economici di lungo periodo, bensì da recenti fenomeni di indebolimento del mercato del lavoro e di maggiore fragilità dei legami sociali. Il nuovo modello di povertà, definito «squalificante» tocca, tutt'ora, anche persone che sembravano al riparo dal rischio di situazioni insuperabili di bisogno.¹¹⁰

In tale prospettiva, gli interventi legislativi sono passati dall'essere residuali e destinati a gruppi circoscritti di soggetti in condizioni di marginalità sociale, all'essere maggiormente universali, in grado di avvicinarsi a fasce più ampie e storicamente meno vulnerabili della società.

Il RdC, istituito solo nel 2019, ha seguito le orme delle recenti misure politiche riguardanti il tema in questione. L'universalità della previsione, come nel caso del REI, rimane coerente con un doppio limite applicativo, che, da un lato, fa riferimento alla condizione

¹⁰⁹ A. ALAIMO, op. cit., p. 420.

¹¹⁰ CRISTIANO GORI, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2017, p. 198.

soggettiva di bisogno del cittadino, dall'altro, esige l'esistenza di un legame legittimamente costituito con il territorio dello Stato.¹¹¹

Con questi due interventi i legislatori hanno seguito un approccio sistematico e "globale" al tema, ponendosi in contrasto rispetto alle precedenti esperienze caratterizzate da provvedimenti frammentati e mai racchiusi in una visione d'insieme per contrastare il problema. La modernizzazione in senso non categoriale delle politiche di sostegno al reddito, in ogni caso, non può prescindere dal rispetto dell'equilibrio tra universalismo dei diritti (individuazione della platea potenziale dei beneficiari) e selettività in base alla condizione economica (quanto a livelli di erogazione delle prestazioni nel rispetto dei conti pubblici).¹¹²

¹¹¹ STEFANO GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in RDSS, n. 2/2014, p. 153.

¹¹² G. S. MASSARA, op. cit., p. 77; S.TOSO, op. cit., p. 143.

2 Misure di inclusione sociale e sostegno al reddito nelle ultime legislature: successi e insuccessi

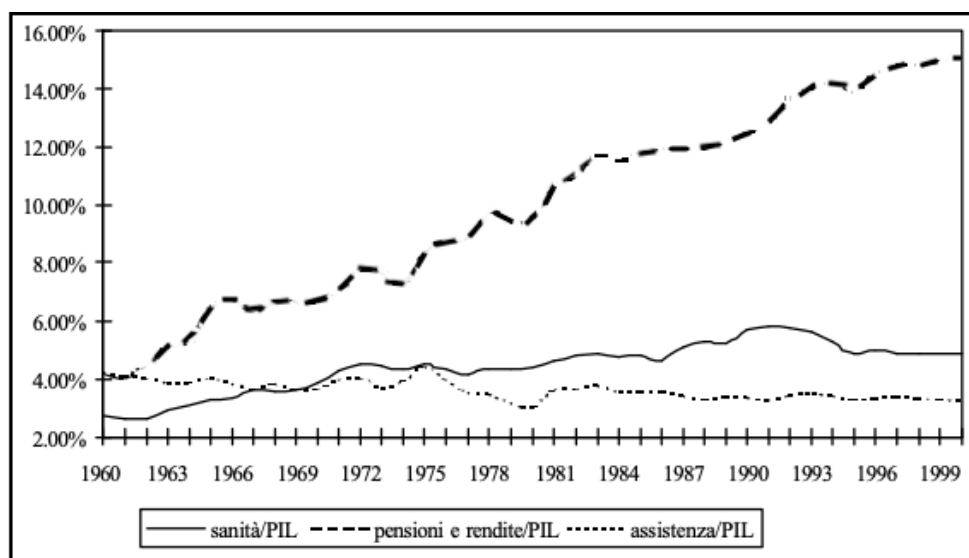
2.1 Vent'anni di tentativi incompiuti

Prima di passare in rassegna gli interventi di spesa pubblica per l'assistenza messi in campo nel nostro Paese, è utile osservare come per un lungo periodo sia mancata una vera e propria politica contro la povertà.

Fino alla fine degli anni '90, le principali misure di sostegno al reddito erano costituite da schemi di tipo previdenziale che presupponevano uno status professionale e, di solito, una carriera lavorativa e assicurativa dell'assistito. Le coperture di carattere assistenziale, essenzialmente riferite a prestazioni di tipo pensionistico (per la vecchiaia o l'invalidità grave dei cittadini privi di mezzi economici), garantivano un livello esiguo di tutela dei servizi alla persona.¹¹³

Il sistema di protezione sociale, largamente incentrato sulle pensioni (Fig. 6), non contribuiva concretamente a ridurre le disuguaglianze. La modesta capacità redistributiva derivava, altresì, dalla mala gestione delle risorse "lasciate libere" dalle prestazioni pensionistiche.¹¹⁴

Figura 6: Spese di protezione sociale (in % del PIL).



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

¹¹³ STEFANO GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT - 13/2003, p. 14-19.

¹¹⁴ TITO BOERI, ROBERTO PEROTTI, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 23-24.

La forte frammentazione e segmentazione del sistema di sicurezza assistenziale non ha mai permesso una visione d'insieme a carattere universalistico. Inoltre, l'assenza di un adeguato schema di garanzie di base si è palesata come una delle principali cause della carenza di una politica esplicita ed omogenea contro la povertà e l'esclusione sociale.¹¹⁵

2.1.1 Governo Prodi e Commissione Onofri: reddito minimo di inserimento e minimo vitale

Le incongruenze e le lacune delle politiche assistenziali hanno sollecitato negli anni varie proposte di riforma. La "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" (Commissione Onofri), nominata dal Governo Prodi, formulò, nel febbraio 1997, una profonda modifica istituzionale del welfare nazionale nella prospettiva del superamento dell'impianto categoriale allora dominante.¹¹⁶

Il progetto, considerato tra i più maturi in tema di razionalizzazione delle politiche sociali, prese atto del forte sbilanciamento del sistema in favore delle pensioni e propose l'introduzione di un istituto di minimo vitale, che avesse come obiettivo «[...] la più ampia estensione delle categorie dei beneficiari. [...] diretto a tutti i soggetti che si trovano in condizioni di disagio economico» e che «potrà essere usufruito da lavoratori, siano essi dipendenti che autonomi, ma anche da disoccupati che abbiano perduto il diritto ai benefici degli ammortizzatori del mercato del lavoro, pensionati e inoccupati».¹¹⁷

Lo strumento, considerato indispensabile per raggiungere particolari categorie di poveri mai tutelate, avrebbe svolto la basilare funzione di redistribuzione monetaria per le fasce più deboli della società, superando di fatto uno dei maggiori *deficit* di protezione del welfare state italiano. L'istituto, rivolto *in primis* a quei soggetti che riscontravano problematicità ad entrare nel mercato del lavoro, promuoveva l'attivazione di percorsi personalizzati di inclusione sociale per i beneficiari.¹¹⁸ Gli interventi in materia di assistenza sociale, coerenti con il quadro riformatore previsto dalla Commissione Onofri,

¹¹⁵ NICOLA NEGRI, CHIARA SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 12.

¹¹⁶ F. POLACCHINI, op. cit., p. 7.

¹¹⁷ *Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28 febbraio 1997, p. 154.

¹¹⁸ S. GIUBBONI, 2003, op. cit., p. 21.

sono stati l'introduzione dell'ISEE¹¹⁹ come nuovo criterio *means test*, e il "Reddito minimo di inserimento" (RMI).

Previsto dal Decreto Legislativo n. 237 del 1998, il RMI consisteva in «una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli»¹²⁰. Il nuovo istituto rappresentò il primo embrionale esempio di reddito minimo in Italia e si configurò come una prestazione di cittadinanza attenta sia ad aspetti di equità che di efficienza. Tale meccanismo univa il sussidio di integrazione del reddito del soggetto che versava al di sotto della soglia di povertà a politiche attive di integrazione sociale orientate al mercato del lavoro o a programmi personalizzati volti al recupero e allo sviluppo delle capacità personali e relazionali del soggetto.¹²¹

Il trattamento è stato introdotto sotto forma di misura sperimentale in 306 comuni italiani (nel biennio 1999-2000 interessò 39 Comuni collocati prevalentemente nel Sud Italia, mentre nel biennio successivo venne estesa ad altri 267 Comuni). Nei primi due anni di sperimentazione sono state presentate 55.522 domande, ma ne sono state accolte solamente 34.730 (per complessive 85.000 persone), pari all'1,5% della popolazione dei 39 Comuni indagati. A fine dicembre 2000 erano assistiti 25.591 nuclei familiari (oltre tre quarti avevano uno o più componenti inseriti in programmi personalizzati, per un totale di 37.087 individui). Il tipo di programma più diffuso è risultato quello di integrazione socio-relazionale, in cui furono coinvolte 8.783 persone.¹²²

Alcuni studi hanno dimostrato come l'esperienza si sia scontrata con evidenti difficoltà realizzative derivanti soprattutto da aspetti politico-istituzionali.¹²³ I risultati ottenuti

¹¹⁹ E' l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, utile «per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari che intendono richiedere una prestazione sociale agevolata.», Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹²⁰ Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237, "Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 167 del 20 luglio 1998, art. 1.

¹²¹ S. GIUBBONI, 2003, op. cit., p. 22; S.TOSO, op. cit., p. 108; più precisamente, all'art. 9, co. 1 del D.lgs. 18 giugno 1998, n. 237: «[...] il comune, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, elabora, anche in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti».

¹²² Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 3/2001, pp. 503-506, doi: 10.1447/5943.

¹²³ La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000) ha previsto l'estensione sull'intero territorio nazionale del RMI come misura generale di contrasto della povertà e di sostegno al reddito (art. 23). A seguito delle elezioni politiche del 2001 però, la nuova maggioranza parlamentare di centrodestra ha deciso di rigettare il RMI. Prima il Patto per l'Italia (luglio

non furono in ogni caso quelli sperati, a causa sia della scarsa capacità delle amministrazioni locali di attuare efficaci programmi personalizzati di reinserimento nel mondo del lavoro, sia della scelta del criterio di selezione che legittimava la richiesta della misura di sostegno.¹²⁴

La mancanza di uno strumento di verifica della situazione di bisogno e il *means test* individuato nel reddito familiare totale (somma dei redditi dei componenti del nucleo familiare) ha dato luogo ad un'elevata variabilità nel trattamento di situazioni simili in base al comune di residenza dei beneficiari.¹²⁵

Sebbene il RMI si configurasse come uno strumento innovativo e caratterizzato da una forte discontinuità rispetto alla frammentarietà e settorialità delle misure esistenti, le criticità emerse nel quadriennio di prova e le esigue risorse economiche messe in campo per un eventuale estensione a livello nazionale, hanno fatto sì che l'esperienza si concludesse di lì a poco.

2.1.2 Esperienze regionali di reddito minimo

Dopo l'insuccesso del RMI si sono tuttavia registrate interessanti esperienze a livello locale. Sono molte le regioni che nelle loro agende politiche hanno predisposto diverse sperimentazioni di schemi di reddito minimo, volti a garantire una protezione economica agli individui in stato di bisogno¹²⁶.

2002), poi il Libro bianco sul welfare (2003) hanno decretato l'affossamento della misura; F. POLACCHINI, op. cit., p. 9; S.TOSO op. cit., p. 110.

¹²⁴ «Tenuto conto della scarsità di progetti di inserimento lavorativo soprattutto nel Mezzogiorno, si conferma la necessità di integrare più sistematicamente il Rmi con le iniziative di sviluppo locale e i loro diversi attori. Resta comunque il fatto che quasi 900 individui hanno trovato un'occupazione: circa il 16% di coloro che hanno seguito programmi di inserimento occupazionale. Anche se alcuni operatori, specie in Sicilia, negano una correlazione tra inserimento in Rmi e nuova occupazione, molti altri affermano che non si può negare che l'inserimento di soggetti svantaggiati in un percorso di promozione sociale possa avere quantomeno determinato una spirale positiva in termini di motivazione alla ricerca di una forma di occupazione e una maggiore attenzione alle opportunità provenienti dal mercato del lavoro», *Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 3/2001, p. 515, doi: 10.1447/5943

¹²⁵ STEFANO SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica n. 5/2006, p. 873.

¹²⁶ Con la legge costituzionale 3/2001 (Riforma del Titolo V) è stata data piena attuazione all'art 5. della Costituzione e sono state riconosciute le autonomie locali quali enti preesistenti alla formazione della Repubblica. Da qui, in virtù dell'applicazione del principio della potestà legislativa spettante alle Regioni in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, i servizi sociali sono stati fin da subito ascritti nell'area della competenza regionale di tipo "residuale". Da quel momento le Regioni sono abilitate «ad estendere la propria potestà di normazione lungo tutto lo spettro di interventi che dalla posizione delle norme di principio scende fino a quella delle previsioni di dettaglio». FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, VINCENZO CASAMASSIMA, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*,

Grazie all'impiego della potestà legislativa regionale residuale in materia di assistenza sociale, la Campania ha approvato il "Reddito di cittadinanza" (legge regionale n. 2/2004)¹²⁷. L'istituto è entrato in vigore nel 2006 ed è stato definitivamente abbandonato nel 2010 per mancanza di rifinanziamenti. Il sussidio veniva erogato ai residenti in regione da almeno 5 anni ed era riconosciuto per un massimo di 12 mesi al nucleo familiare con «un reddito annuo inferiore a euro 5.000». Il contributo mensile in somma fissa era di 350 euro per famiglia, indipendentemente dal numero di componenti.¹²⁸

La misura inoltre prevedeva percorsi di «sostegno alla scolarità e alla formazione degli adolescenti; [...] accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari; [...] misure tese a promuovere l'accesso ai dispositivi della politica del lavoro regionale indirizzati alla formazione e di incentivo all'occupazione; [...] agevolazioni per l'uso dei trasporti pubblici regionali; [...] sostegno alle spese di affitto».¹²⁹

L'esperienza del Reddito di cittadinanza campano ha evidenziato i limiti derivanti dalla scarsa dotazione di risorse, che ha finito per escludere dal sussidio un ingente numero di domande pure giudicate ammissibili. L'erogazione del sostegno al reddito era infatti garantita, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, solamente alle famiglie con redditi più bassi. I nuclei assistiti sono risultati circa 18.250 (circa il 15% dei 122.300 nuclei formalmente ammissibili con un reddito attribuito inferiore ai 5.000 euro).¹³⁰

Proprio la scarsità di fondi a monte dei provvedimenti ha avuto un ruolo rilevante nel destino della misura campana, costretta, come anticipato, a fronteggiare un numero di richiedenti troppo elevato e fuori portata.

Lo stesso destino è toccato al "Programma di promozione della cittadinanza solidale" istituito su base biennale dalla Basilicata con la legge regionale n. 3/2005. Il contributo erogato a favore dei residenti in regione da almeno 2 anni veniva calcolato come

in Rivista *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, Il Mulino, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2014, pp. 1074 - 1075.

¹²⁷ La firma al provvedimento è stata posta dall'allora Governatore della Regione Campania Antonio Bassolino, alla guida della Giunta Regionale dal 18 maggio 2000 al 17 aprile 2010. Ha ricoperto il primo mandato fino al 2005, quale esponente dei Democratici di Sinistra e leader dell'Ulivo. Inoltre, il nome della misura non deve trarre in inganno. Non si tratta infatti di una prestazione incondizionata, ma selettiva.

¹²⁸ *Istituzione in via sperimentale del Reddito di cittadinanza*, Legge regionale n. 2 del 19 febbraio 2004, artt. 2-3.

¹²⁹ Legge regionale n. 2 del 19 febbraio 2004, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*, art. 6.

¹³⁰ DORA GAMBARDELLA, *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 2/2013, p. 226, doi: 10.1447/75370; MARIA CARMELA AGODI, GIUSEPPE LUCA DE LUCA PICIONE, *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 2/2013, p. 205, doi: 10.1447/75369

differenza fra l'ISE del richiedente e una soglia di reddito prefissata. Il tetto massimo del sussidio era «*pari a € 300,00 per famiglie con un solo componente e pari a € 250,00 moltiplicato per i relativi coefficienti di equivalenza per i nuclei familiari composti da più persone*».¹³¹ La sperimentazione, che aveva la finalità di verificare l'efficacia del programma in termini di accompagnamento della platea dei beneficiari verso un processo di riduzione del bisogno e fuoriuscita dalla marginalità, è stata in seguito cancellata per lo stesso motivo del Reddito di cittadinanza campano, ovvero per mancanza di risorse economiche.¹³²

Di interesse è anche il caso del Friuli-Venezia Giulia che con la legge regionale n. 11/2006 ha istituito il "Reddito di base per la cittadinanza" (Rdb). La misura era diretta a tutti i soggetti che, oltre a possedere i requisiti economici e di residenza, si obbligavano ad accettare percorsi di reinserimento sociale e lavorativo. La sperimentazione, inizialmente fissata per un quinquennio, è stata interrotta prematuramente nel luglio 2008, quando la coalizione di centro destra, fresca vincitrice delle elezioni in Friuli e aperta oppositrice della misura, con l'art. 9 della legge regionale 9/2008 ha abrogato il Rdb.¹³³

Sulle ceneri del precedente intervento, con la legge n. 15/2015, la regione FVG ha introdotto la "Misura attiva di sostegno del reddito" (MIA), che consisteva in «*un intervento monetario di integrazione al reddito erogato nell'ambito di un percorso concordato finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare*».¹³⁴ Ai servizi pubblici regionali, competenti in materia di lavoro, era stato assegnato il compito di promuovere «*il superamento delle condizioni di difficoltà tramite l'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro*». A differenza delle altre esperienze regionali la misura era subordinata ad una forte condizionalità per l'accesso alla stessa. L'art. 3, co. 2 della L.R. n. 15/2015, specificava che «*Costituisce condizione di accesso alla misura la disponibilità dei componenti il nucleo familiare all'adesione al percorso concordato, [...] che può comprendere percorsi finalizzati al lavoro, formativi o di avvicinamento all'occupazione, o l'espletamento di attività utili alla collettività*».

¹³¹ Legge regionale 19 gennaio 2005, n. 3, *Promozione della cittadinanza solidale*.

¹³² Il programma si fondava su un "Patto di cittadinanza" tra l'ente pubblico e il beneficiario del sussidio (Contratto di inserimento), in base al quale i membri maggiorenni del nucleo familiare si impegnavano a rispettare un percorso di inserimento sociale e occupazionale; S.TOSO, op. cit., p. 114.

¹³³ MARCELLO NATILI, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli-Venezia Giulia e Lazio*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale" 1/2016, p. 102, doi: 10.1483/82950.

¹³⁴ L.R. 10 luglio 2015, n. 15, *Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*.

Al termine dei tre anni di sperimentazione, il FVG ha istituito con la legge regionale 29/2018 un “Fondo straordinario per il contrasto alla povertà” (denominato MIA bis) dedicato ai nuclei familiari che al termine dell'erogazione della MIA non hanno più beneficiato del sussidio. La regione si è dimostrata in questo caso molto attenta alle esigenze dei cittadini più bisognosi di tutela, grazie alla proroga temporale della misura indirizzata a coloro che non hanno potuto accedere al Reddito di Cittadinanza nazionale e alle integrazioni regionali per mancanza dei requisiti.¹³⁵

Altre iniziative sono state avviate nelle Province autonome di Trento (Reddito minimo di garanzia)¹³⁶ e di Bolzano (Reddito minimo di inserimento), in Valle d'Aosta (Minimo vitale)¹³⁷, nel Lazio (Reddito minimo garantito)¹³⁸ e in Puglia (Reddito di dignità)¹³⁹.

Queste sperimentazioni, seppur identificate con nomi molto diversi tra loro, presentano connotati comuni:

- tutti gli schemi proposti conseguono lo status di reddito minimo garantito (e non di un vero e proprio reddito di cittadinanza);
- la limitatezza delle risorse messe a disposizione dalle regioni e talvolta dalle province, fa sì che i programmi rischino di tagliare la quota di potenziali assistiti che, seppur rientranti nella platea di domande ammissibili alla misura, non riescono ad accedervi a causa dell'esaurimento dei fondi disponibili;
- le decisioni degli assetti istituzionali in merito a interventi di questo tipo sono molto variabili nel tempo, a causa sia di vincoli di bilancio da rispettare, che di consenso politico da ottenere.¹⁴⁰

Nonostante buona parte delle misure regionali sperimentate si siano concluse dopo pochi anni, si possono notare non poche analogie con gli schemi di reddito minimo implementati nel 2017 (REI) e 2019 (RdC) a livello nazionale. Le peculiarità a cui si fa

¹³⁵ L'articolo 9, comma 19, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 29 stabilisce che: «*Le erogazioni dei benefici economici relativi alla Misura attiva di sostegno al reddito, alle integrazioni regionali al Reddito di Inclusione e agli interventi economici di cui al comma 10 sono sospese a seguito dell'avvio del Reddito di cittadinanza conseguente all'adozione dei relativi provvedimenti normativi attuativi e possono essere riattivate solo a favore dei beneficiari che non possono accedere al Reddito di cittadinanza. L'accesso al Reddito di cittadinanza determina la decadenza dalle misure regionali*».

¹³⁶ Legge provinciale n. 13 del 2007 (Politiche sociali nella provincia di Trento), modificata dalla legge provinciale n. 2 del 2009 (Legge finanziaria di assestamento 2009).

¹³⁷ L.R. 23 luglio 2010, n. 23, *Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale*, B.U. 24 agosto 2010, n. 35 della Valle d'Aosta.

¹³⁸ Per un approfondimento sul caso Lazio si consiglia: MARCELLO NATILI, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale" 1/2016.

¹³⁹ L.R. 14 marzo 2016, n. 3, *Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva*.

¹⁴⁰ S. TOSO, op. cit., p. 121.

riferimento riguardano sia l'approccio universale delle erogazioni, garantite ai residenti per il solo e unico motivo di trovarsi in una situazione di bisogno sociale, che la ricorrenza a due principali criteri soggettivi di selettività per accedere alla tutela: la residenza stabile nel territorio e la valutazione della condizione economica del richiedente (attuata con l'ISEE o con altri strumenti di valutazione).¹⁴¹

Le misure sperimentate, sebbene accomunate dalla condivisione di una prospettiva basata sulla combinazione tra sostegno economico, inclusione sociale e adozione di una condizionalità legata all'attivazione, appaiono comunque differenziate tra loro in ragione di aspetti quali la titolarità della gestione (rispetto a enti locali e unità territoriale di riferimento), il tipo di beneficiari (individui o famiglie), la durata della residenza sul territorio regionale come requisito di accesso, la soglia di reddito prevista, l'importo e l'estensione temporale del beneficio, i dispositivi *means test*.¹⁴² Osservando i vari provvedimenti regionali e provinciali possiamo affermare che le principali discriminanti del diritto all'assistenza sono rappresentate dall'anzianità di residenza, dalla condizione reddituale e dalla disponibilità all'attivazione.

In sintesi, *«tali caratteristiche definiscono un profilo di cittadini poveri, diseguale sul territorio nazionale, e con accesso intermittente alle prestazioni, perché fortemente dipendente dalla disponibilità delle risorse necessarie al loro finanziamento e dall'orientamento di governo degli amministratori locali»*.¹⁴³ Le misure infatti *«disegnano un panorama di interventi dissimili per denominazione, grado di generosità e criteri di selettività»*, generando profili di *«cittadinanza intermittente»*.¹⁴⁴

Tutto questo fa pensare che un'azione di contrasto alla povertà a livello locale, per quanto utile nel breve periodo, non possa sostituirsi ad un'analoga politica nazionale. Prima il REI, poi il Reddito di Cittadinanza, hanno parzialmente ovviato ai problemi sopracitati.

¹⁴¹ F. POLACCHINI, op. cit., p. 10.

¹⁴² ALESSANDRO MARTELLI, *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 3/2015, p. 349, doi: 10.1447/82492

¹⁴³ ROSARIA LUMINO, ENRICA MORLICCHIO, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 2/2013, p. 243, doi: 10.1447/75371

¹⁴⁴ R. LUMINO, E. MORLICCHIO, op. cit., p. 240.

2.1.3 D.L. n. 112/2008: la Carta Acquisti

In questo quadro così frammentato e suddiviso tra varie esperienze locali, nel 2008 riprese vigore il dibattito politico nazionale sulla lotta alla povertà. Da lì in poi furono molteplici le iniziative istituzionali messe in campo dai vari Governi. Si segnalano la “Carta Acquisti”, la “Carta Acquisti Sperimentale” (o “*Nuova social card*”) e la definizione dell’architettura del “Sostegno per l’Inclusione Attiva”, ovvero tutte misure che non riuscirono a sottrarsi al peso delle timidezze, delle inerzie e delle contraddizioni che hanno caratterizzato la storia recente in questa materia.¹⁴⁵

Con riferimento ai progetti governativi, il D.L. n. 112/2008, (convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008) definì prima un “Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare per i cittadini meno abbienti” e poi l’introduzione della cosiddetta “Carta Acquisti” (*social card*)¹⁴⁶.

La carta di pagamento elettronico prepagata prevedeva, dietro domanda e previa verifica dei requisiti, un beneficio di 40 euro al mese riservato ogni bimestre a persone di età inferiore a 3 anni o superiore a 65.¹⁴⁷ Essa risultava finalizzata «*all'acquisto da parte del Titolare di beni destinati al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie del Beneficiario*».

Nel periodo 2008-2018 la misura ha interessato complessivamente una platea sempre superiore ai 500.000 beneficiari l’anno¹⁴⁸ (pari a circa l’1% della popolazione italiana). Essa ha interessato una quota di persone decisamente minore rispetto a quelle in condizioni di povertà assoluta (che si aggirava intorno al 7% della popolazione totale - ISTAT 2015).¹⁴⁹

Al momento del lancio, l’allora ministro Tremonti sostenne che l’iniziativa sarebbe costata 450 milioni di euro l’anno (ipotizzando all’incirca 1.300.000 beneficiari l’anno). Secondo

¹⁴⁵ A. MARTELLI. op. cit., p. 350.

¹⁴⁶ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L, art. 81, co. 32.

¹⁴⁷ Decreto 16 settembre 2008 (GU n. 281 del 1-12-2008), *Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell’ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all’articolo 81, comma 29 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, art. 5.

¹⁴⁸ I beneficiari di carta acquisti furono 539.681 nel 2010, 535.444 nel 2011, 533.645 nel 2012 e 509.138 nel 2013. I numeri sono risaliti nel 2017 con 571.639 assistiti. Nel 2018, sono stati erogati 191 milioni di euro complessivi in favore dei 556.000 percettori. Dati ISTAT; XVIII Rapporto Annuale INPS, Luglio 2019, p. 298.

¹⁴⁹ A. MARTELLI. op. cit., p. 350.

un resoconto del Ministero dell'Economia, predisposto subito dopo il primo anno di sperimentazione, l'importo complessivo caricato nelle carte si aggirava intorno ai 265 milioni di euro. Con un fondo complessivo a disposizione di quasi mezzo miliardo (170 milioni stanziati con il decreto-legge 112/2008, 250 milioni donati da ENI ed ENEL¹⁵⁰), è facile notare come per lo Stato sia stata un'operazione, nel primo anno, quasi a costo zero.¹⁵¹ Si evidenzia, però, come una spesa annua di poco più di 200 milioni di euro risulti particolarmente esigua per contrastare lo stato di bisogno di quei soggetti in povertà estrema. A questo scopo, le risorse necessarie stimate si sarebbero dovute aggirare intorno ai 4-5 miliardi di euro annui. Inoltre, alcuni dati hanno dimostrato che 99 milioni, degli oltre 200, andavano alle famiglie più indigenti economicamente. La restante parte era destinata ai poveri relativi, ovvero a quei soggetti che non si trovavano in una condizione di disagio assoluto. In aggiunta, a maggio 2009 furono attivate 567.000 carte, il 60% delle quali attribuite a cittadini residenti in 4 regioni (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). Questo dimostra quanto l'impatto redistributivo della *social card* sia risultato inadeguato rispetto alle previsioni - obiettivo stabilite.¹⁵² La *social card*, in ogni caso, continua ad essere ancora oggi presente nel sistema di sicurezza sociale italiano e risulta compatibile e cumulabile con l'attuale Reddito di Cittadinanza.

2.1.4 Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)

Nel 2012, con un nuovo D.L. (n. 5/2012), il Governo Monti introdusse la "Nuova carta acquisti" (NCA). La misura nacque come «*sperimentazione finalizzata alla proroga del programma "carta acquisti"*» e venne inquadrata quale «*strumento di contrasto alla povertà assoluta*».¹⁵³ La NCA, denominata anche "Carta acquisti sperimentale", si abbinava

¹⁵⁰ «*La novità principale di tale istituto è che al Fondo deputato al finanziamento della Social Card veniva garantita la possibilità di donare anche da parte di privati*», G. S. MASSARA, op. cit., p. 54; altresì, il Decreto 10 gennaio 2013 (GU Serie Generale n. 102 del 03-05-2013), *Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti*, specifica: «*I soggetti privati che effettuano versamenti a titolo spontaneo e solidale sul Fondo di cui all'art. 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno, n. 112, possono vincolare l'utilizzo dei propri contributi a specifici utilizzi anche a supporto della Sperimentazione*».

¹⁵¹ RICCARDO PANZETTA, *Dov'è finita la social card? A un anno dal suo varo, che cosa ne è stato della tessera del governo? E' servita o è stata una beffa? Ecco l'andamento della diffusione della carta*, L'Espresso, 21 ottobre 2009: <https://espresso.repubblica.it/palazzo/2009/10/21/news/dov-e-finita-la-social-card-1.16404>

¹⁵² *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008-2009*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies).

¹⁵³ Decreto-legge 9 Febbraio 2012, n. 5 (GU Serie Generale n. 33 del 09-02-2012 - Suppl. Ordinario n. 27), *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, convertita in legge, con modificazioni, dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35 (GU Serie Generale n. 82 del 06-04-2012 - Suppl. Ordinario n. 69).

e non si sostituiva alla Carta acquisti ordinaria vista in precedenza, che ha continuato comunque ad essere erogata. Il decreto 10 gennaio 2013 specificava: *«Il programma relativo alla Carta acquisti ordinaria, già operativo su scala nazionale, continua ad operare anche nei Comuni coinvolti nella Sperimentazione».*

La nuova misura riguardava solo le città con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti,¹⁵⁴ e prevedeva, a differenza del trattamento precedente, un progetto attivo di inclusione sociale e reinserimento lavorativo che comprendesse tutti i componenti della famiglia. Il piano, personalizzato in base alle caratteristiche del nucleo, doveva coinvolgere sia i minorenni, con azioni volte a migliorare la loro performance scolastica, sia gli adulti, grazie a percorsi mirati alla ricerca attiva di lavoro. La forte condizionalità della misura era caratterizzata dal fatto che la mancata sottoscrizione del progetto sarebbe stata motivo di esclusione dal beneficio. Ai fini dell'erogazione della NCA, era richiesto un ISEE non superiore ai 3.000 euro, un patrimonio mobiliare inferiore agli 8.000 euro e un valore dell'indicatore della situazione patrimoniale al di sotto degli 8.000 euro.

Il problema più rilevante di questa proposta, oltre alla marcata condizionalità e rigorosa selettività necessari per accedervi, fu lo stanziamento di una quantità molto ridotta di risorse, visto che i 50 milioni di euro assegnati dovevano essere ripartiti *«in maniera che, ai residenti di ciascun Comune destinatario della Sperimentazione, siano attribuite Carte acquisti sperimentali per un valore complessivo di risorse proporzionale alla popolazione in condizione di maggior bisogno residente nel medesimo Comune».*¹⁵⁵

A causa del drammatico quadro di finanza pubblica, il Governo Monti si vide costretto a dedicare tempo e risorse a ben altre problematiche, tralasciando la messa a regime della NCA.

¹⁵⁴ *«i comuni, in cui viene attuata la Sperimentazione, con popolazione residente, secondo le rilevazioni Istat, superiore a 250.000 abitanti, identificati nel seguente elenco: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona»*, Decreto 10 gennaio 2013 (GU Serie Generale n. 102 del 03-05-2013), *Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti*, art. 1, co. 1.

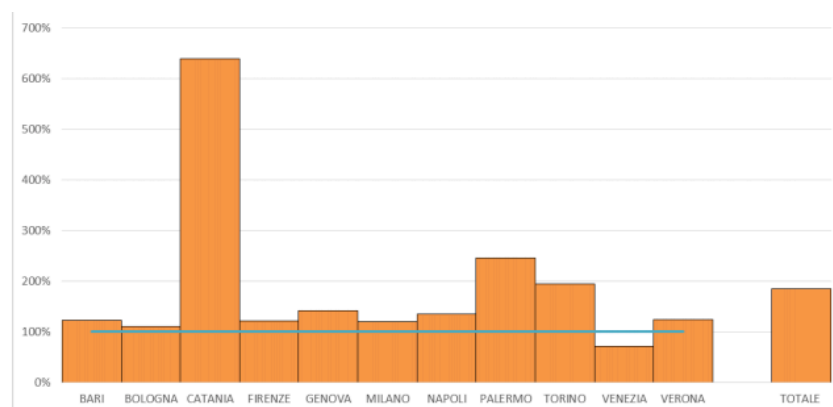
¹⁵⁵ I beneficiari dovevano essere necessariamente residenti nel Comune di presentazione della domanda da almeno un anno dal momento della richiesta. Ancora più emblematico *«si poteva stimare, sulla base delle dichiarazioni ISEE già presenti negli archivi INPS al varo del decreto attuativo, che il numero massimo di beneficiari ammissibili data la disponibilità di risorse (nuclei familiari beneficiari «potenziali») sarebbe stato molto inferiore rispetto a coloro in possesso di tali requisiti (nuclei con figli «eleggibili» sulla base dei soli requisiti economici)»*, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi Comuni*, Quaderni della ricerca sociale flash 29, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 1 settembre 2014.

Si impegnò ad assolvere tale compito il Governo Letta nel 2013. Spinto dalla necessità di migliorare ed estendere il contenuto della NCA, l'Esecutivo incaricò il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali Giovannini e, in particolare, un gruppo di studiosi presieduto da Maria Cecilia Guerra, di definire compiutamente uno schema di reddito minimo garantito. Il disegno di riferimento doveva comprendere una misura universale, subordinata però al *means test*, in grado di prevedere adeguati percorsi di attivazione sociale a favore dei beneficiari. Con la legge di stabilità del 2014, il nuovo istituto, che prese il nome di "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA), alla fine si limitò a svolgere le funzioni che già erano a capo della vecchia misura, senza stravolgere alcun meccanismo di fondo.

In sintesi, il Governatore Letta non fece altro che estendere la sperimentazione della Nuova *social card*, incrementando di poco le risorse finanziarie ad essa destinate.¹⁵⁶

Osservando i dati del 2014¹⁵⁷, riferiti alla prima fase di implementazione del SIA, si nota come nella gran parte dei casi il numero delle domande ricevute siano state di poco superiore a quelli che erano i beneficiari "potenziali".¹⁵⁸ Nel Comune di Catania il numero di domande è risultato notevolmente superiore al *budget*, mentre in quello di Venezia si è riscontrato esattamente il fenomeno opposto (Fig. 7). Il finanziamento stanziato per la misura non permetteva nemmeno di raggiungere il 10% delle famiglie in possesso dei requisiti di idoneità.

Figura 7: Numero domande in % dei nuclei beneficiari "potenziali"



Fonte: Quaderni della ricerca sociale flash 29, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014.

¹⁵⁶ S. GIUBBONI, 2014, op. cit., p. 162.

¹⁵⁷ *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi Comuni*, Quaderni della ricerca sociale flash 29, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 01 settembre 2014.

¹⁵⁸ I beneficiari "potenziali" erano stimati a partire dalle dichiarazioni ISEE già presenti negli archivi dell'INPS.

Questo dimostra come in alcuni Comuni il numero di soggetti interessati fosse di molto superiore rispetto a coloro che effettivamente hanno ricevuto il sussidio, a causa della limitatezza delle risorse messe in campo (Fig. 8).¹⁵⁹

Figura 8: Dati sui nuclei familiari e sulle domande raccolte

Comune	Budget totale	Nuclei familiari «eleggibili»	Nuclei familiari beneficiari «potenziali»	Totale domande	Domande non idonee per mancata verifica dei requisiti	Domande idonee dopo la verifica dei requisiti	Budget totale impegnato
Bari	2 992 295	5 519	768	943	497	446	1 738 296
Bologna	1 604 498	2 823	428	475	253	221	831 516
Catania	2 740 036	10 475	628	3 711	3 084	923	2 737 668
Firenze	1 580 808	2 457	423	514	402	112	418 716
Genova	2 565 578	5 026	700	994	617	377	1 382 232
Milano	5 588 211	11 553	1 446	1 741	972	769	2 971 464
Napoli	8 959 603	53 540	2 131	2 881	1 518	1 362	5 726 352
Palermo	6 123 946	23 964	1 512	3 711	2 219	1 492	6 042 276
Torino	3 830 236	10 915	1 002	1 948	996	952	3 638 592
Venezia	143 226	1 409	298	210	109	101	387 852
Verona	1 114 021	1 717	288	356	212	144	557 664
Totale	38 242 458	129 398	9 623	17 484	10 879	6 899	26 432 628

Fonte: Quaderni della ricerca sociale flash 29, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014.

Notevole invece è il risultato ottenuto dal programma in termini di verifica e controllo del possesso dei requisiti, ritenuto peraltro un elemento fondamentale per il successo di uno schema sociale in un Paese come l'Italia, caratterizzato da un'elevata economia sommersa e da un gran numero di frodi nelle precedenti sperimentazioni. In tutti i Comuni, infatti, si è rilevato come «almeno il 50% delle domande risulta relativo a situazioni in cui almeno un requisito non è posseduto, contrariamente a quanto dichiarato dal cittadino». I controlli *ex-ante* svolti dall'INPS su tutte le domande pervenute hanno allungato notevolmente i tempi attuativi, con l'effetto però di ottenere una selezione accurata degli assistiti che realmente rispettavano i requisiti per l'accesso alla misura. Il sistema si è dimostrato pertanto efficace nell'individuazioni dei casi di non idoneità.

In seguito all'approvazione delle graduatorie da parte dei Comuni, nel complesso più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone, hanno partecipato alla

¹⁵⁹ CHIARA AGOSTINI, *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015, a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera, Percorsi di secondo welfare, dicembre 2015, p. 233.

sperimentazione del SIA. Il beneficio medio mensile attribuito è stato pari a 334 euro, con una variabilità che va dai 306 euro di Genova ai 364 di Catania (Fig. 9).

Figura 9: I beneficiari del SIA

Comune	Nuclei beneficiari	Persone nei nuclei beneficiari	Numero medio componenti	Beneficio medio mensile (euro)
Bari	407	1 587	3,9	325
Bologna	221	812	3,7	312
Catania	604	2 954	4,9	364
Firenze	112	423	3,8	312
Genova	377	1 314	3,5	306
Milano	769	2 989	3,9	306
Napoli	1 357	6 104	4,5	350
Palermo	1 473	6 145	4,2	337
Torino	952	3 595	3,8	319
Venezia	101	385	3,8	320
Verona	144	555	3,9	323
Totale	6 517	26 863	4,1	334

Fonte: Quaderni della ricerca sociale flash 29, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014.

Ricapitolando, la vecchia *social card* introdotta dal Governo Berlusconi (D.L. n. 112/2008) si è rivelata una misura passiva e categoriale, subordinata sia a determinati requisiti di età che a requisiti economici dei richiedenti. Il sostegno di 40 euro mensili poteva essere utilizzato solo per acquistare beni e servizi di prima necessità. Nel 2011, sempre lo stesso Governo ha definito i tratti di una Nuova *social card* da sperimentare nei dodici Comuni italiani con più di 250.000 abitanti. La misura, a differenza della precedente, prevedeva interventi attivi di inclusione sociale e lavorativa. Il trasferimento economico era garantito ai cittadini da associazioni no profit locali che, dopo aver ricevuto le risorse dallo Stato, sceglievano in autonomia a chi dare il sostegno. La nuova carta pertanto non prevedeva alcun ruolo per gli enti pubblici locali. In seguito alla caduta del Governo Berlusconi nel novembre 2011, il Governo Monti si è ritrovato a fare i conti con una misura appena approvata e con il relativo stanziamento di 50 milioni. Il vice - Ministro Guerra, incaricata di ridefinire lo strumento della NCA (D.L. 5/2012), predispose una misura meno compassionevole e paternalista delle precedenti, mettendo in primo piano il ruolo degli enti locali, l'attivazione di programmi personalizzati di inclusione sociale e

lavorativa, rendendo l'importo da erogare più generoso e universale.¹⁶⁰ Infine, con il “decreto lavoro” del 28 giugno 2013, n. 76, il Governo Letta ha previsto l'estensione temporale della sperimentazione per il biennio 2014-2015, sotto il nome di Sostegno per l'Inclusione Attiva.¹⁶¹

2.1.5 Legge di stabilità 2016: Fondo Nazionale per la lotta alla povertà sociale e rilancio del SIA

Dopo anni contraddistinti da sperimentazioni locali, spesso frammentate e mal strutturate, con la legge di stabilità per il 2016, il Governo Renzi decise di avviare su tutto il territorio nazionale *«una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35»*¹⁶². Seguendo questa linea, con il successivo decreto del 26 maggio 2016, il SIA venne esteso su tutto il territorio nazionale.¹⁶³

Più in generale: *«Al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”»*.

L'idea alla base del provvedimento legislativo constava nel riordino della normativa in materia di trattamenti, indennità, integrazioni al reddito e assegni di natura assistenziale, al fine di introdurre un'unica misura a livello nazionale di contrasto alla povertà *«correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta, e alla razionalizzazione degli strumenti esistenti»*.

Il sussidio economico era pari a 80 euro al mese per ogni componente, fino ad un massimo di 400 euro per i nuclei formati da cinque o più membri, ed era erogato per un anno tramite una carta di pagamento elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità. Le risorse assegnate al Fondo povertà sopracitato (600 milioni di euro per l'anno 2016 e 1 miliardo di euro per il 2017) costituivano i limiti di spesa per l'attuazione della nuova misura.

¹⁶⁰ S. GIUBBONI, 2014, op. cit., p. 163.

¹⁶¹ CHIARA AGOSTINI, *Nuova Carta Acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione, Cosa ci dicono i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e del Welfare?*, in Percorsi di secondo welfare, 07 ottobre 2014.

¹⁶² Legge 28 dicembre 2015, n. 208, (GU Serie Generale n. 302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, art. 1, co. 386-387.

¹⁶³ Decreto 26 maggio 2016 (GU Serie Generale n. 166 del 18-07-2016), *Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale*.

Un ruolo preponderante nella gestione del SIA era affidato ai Comuni. Oltre che ricevere le domande dei nuclei familiari richiedenti il beneficio ed effettuare i controlli di verifica sul possesso dei requisiti, erano tenuti a predisporre un “progetto di presa in carico personalizzato” volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all’inclusione sociale degli assistiti. Altresì, avevano il potere di revocare il beneficio in caso di mancata sottoscrizione al progetto o di reiterati comportamenti inconciliabili con l’obiettivo del piano predisposto. Come specifica il decreto 26 maggio 2016: «L’adesione al progetto rappresenta una condizione necessaria al godimento del beneficio». Al fine di favorire l’orientamento al lavoro, l’assistenza educativa domiciliare e in generale tutte quelle attività utili per l’attuazione del progetto, era prevista l’istituzione di un’equipe multidisciplinare e l’individuazione di un responsabile in grado di trattare caso per caso.

Il sussidio, erogato tramite la Carta SIA (consegnata ai nuclei familiari la cui domanda era stata accolta), risultava ancora caratterizzato da scarsa universalità e da una marcata selettività. I requisiti d’accesso al beneficio risultavano particolarmente rigidi¹⁶⁴ e rischiavano di estromettere dalla platea di potenziali beneficiari una moltitudine di soggetti in stato di bisogno. Il tema del contrasto della povertà, seppur affrontato in modo più ampio e strutturato rispetto alle precedenti esperienze, non è riuscito a fare in modo che venisse finalmente istituita una misura in grado di “generalizzare” il beneficio, garantendo un aiuto anche a quelle famiglie in condizioni di povertà assoluta in cui non era presente un figlio disabile o un figlio minorenni. Tuttavia, le sperimentazioni fin qui messe in atto hanno aperto la strada all’implementazione di un vero reddito minimo a livello nazionale, simile agli schemi da tempo presenti in molti Paesi UE.

¹⁶⁴ Requisiti del nucleo familiare: «Almeno una persona di minore età o un figlio disabile, oppure una donna in stato di gravidanza accertata (se è l’unico requisito familiare posseduto, la domanda può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto e deve essere corredata da documentazione medica rilasciata da una struttura pubblica); ISEE in corso di validità non superiore a 3.000 euro; non percepire eventuali indennità assistenziali o previdenziali superiori a € 600 mensili (900€ se in famiglia c’è una persona non autosufficiente); non percepire prestazioni di assicurazione sociale per l’impiego (NASpI) o di assegno di disoccupazione (ASDI) o di carta acquisti sperimentale o di altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria; non possedere autoveicoli immatricolati la prima volta nei dodici mesi antecedenti la richiesta e/o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc (250 cc in caso di motoveicoli) immatricolati la prima volta nei 3 anni precedenti la richiesta (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità)», SIA, Sostegno per l’Inclusione Attiva, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/SINTESI-SIA-2017.pdf>

2.2 Verso una misura più “universale”: il Reddito di Inclusione (REI)

Già nel febbraio 2016, grazie alle continue sollecitazioni dell'UE¹⁶⁵, nelle aule parlamentari prendeva forma quella che sarebbe poi divenuta la legge 15 marzo 2017, n. 33, avente ad oggetto “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi dei servizi sociali”. La previsione di tale delega si collocava nella prospettiva di introdurre uno schema di reddito minimo garantito, fino ad allora assente in Italia, identificato quale «*misura nazionale di contrasto della povertà, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso*». L'intervento, denominato «*reddito di inclusione*» (REI), è individuato «*come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale*».¹⁶⁶

Si arriva così, con il D.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che ha confermato le disposizioni previste, all'istituzione del REI a decorrere dal 1° gennaio 2018.

La norma aveva la funzione di assorbimento di alcune tra le misure in materia di povertà. Con riferimento al riordino delle prestazioni di natura assistenziale, dal 1° gennaio 2018 il SIA¹⁶⁷ non è più riconosciuto ed è stato sostituito dal REI¹⁶⁸. La Carta acquisti ordinaria, invece, continua tutt'ora ad essere erogata¹⁶⁹.

L'istituto si presentava come una misura «*a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e*

¹⁶⁵ Seguendo la direzione indicata dall'art 34 della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea” e considerata la necessità di stabilire un obiettivo globale nell'ambito della strategia “Europa 2020”, il Parlamento europeo «*sottolinea la necessità di misure concrete che sradichino la povertà e l'esclusione sociale, esplorando strategie di ritorno all'occupazione, favorendo un'equa redistribuzione del reddito e della ricchezza, garantendo regimi di reddito minimo*», pertanto «*invita gli Stati membri a rivedere le loro politiche intese a garantire un reddito adeguato*» e «*chiede che si compiano progressi reali nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo, affinché essi siano in grado di sottrarre ogni bambino, adulto e anziano alla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa*», Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

¹⁶⁶ Legge 15 Marzo 2017, n. 33, (GU Serie Generale n. 70 del 24-03-2017), *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi dei servizi sociali*.

¹⁶⁷ Come previsto dalla Legge delega per il contrasto alla povertà (L. 15 marzo 2017, n. 33); l'art. 17 del D.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, attuativo della legge delega specifica che «*a far data dal 1° gennaio 2018, il SIA non è più riconosciuto*» e per «*coloro ai quali il SIA sia stato riconosciuto in data anteriore al 1° gennaio 2018, il beneficio continua ad essere erogato per la durata e secondo le modalità stabilite*» e che i soggetti in «*possesso dei requisiti per la richiesta del Rel [...], possono richiedere la trasformazione del SIA in Rel*».

¹⁶⁸ Dal 1° marzo 2019 il REI non può più essere richiesto e dal successivo mese di aprile non è più nemmeno riconosciuto né rinnovato per una seconda volta. Per coloro a cui è stato riconosciuto il REI in data anteriore ad aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per tutta la durata prevista inizialmente (fatta salva la possibilità di domandare il RdC).

¹⁶⁹ Art. 1, co. 3, lett. a), L. 15 marzo 2017, n. 33; art. 19, D.lgs. 15 settembre 2017, n. 147.

lavorativa finalizzato all'affrancamento della condizione di povertà». Il “progetto personalizzato” veniva sottoscritto dai componenti del nucleo e sulla base dei fabbisogni emersi nell’ambito della valutazione multidimensionale erano individuati «*gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà*», «*i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al REI*» e «*gli impegni a svolgere specifiche attività, [...] da parte dei componenti del nucleo.*»¹⁷⁰. Il progetto era predisposto dai “servizi sociali” del Comune, che operavano in rete sia con i “servizi per l’impiego”, che con i “servizi sanitari” e le scuole. Se nella fase di analisi preliminare fosse emerso che la situazione di indigenza economica era connessa esclusivamente alla mancanza di lavoro, il progetto personalizzato veniva sostituito dal “Patto di servizio” (o dal “Programma di ricerca intensiva di occupazione”), con il fine ultimo di inserire (o, in molti casi, reinserire) gli assistiti nel mondo del lavoro nel più breve tempo possibile.

Per quanto riguarda i criteri di selettività, il REI aveva predisposto una lunga serie di requisiti da rispettare per accedere al trattamento. Si trattava sia di requisiti economici¹⁷¹, che di requisiti di residenza e di soggiorno¹⁷², utilizzati spesso negli ultimi anni a livello nazionale e regionale come espedienti “raffinati” di esclusione dall’accesso ai diritti.

Per quanta riguarda i requisiti familiari, dal 1° luglio 2018, nell’ottica della progressiva estensione della misura, sono stati completamente abrogati quelli previsti precedentemente dal SIA (presenza nel nucleo di un minorenni, di una persona disabile, di una donna in gravidanza, di un disoccupato ultra 55enne). Pertanto, a partire dal 1° giugno 2018, potevano presentare domanda tutti coloro che possedevano gli altri requisiti, indipendentemente dalla composizione familiare.¹⁷³ Nella sua prima formulazione il REI individuava uno specifico target di persone a cui erogare il beneficio, mostrando un carattere piuttosto categoriale e non universalistico. Con la legge di

¹⁷⁰ Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, (GU n. 240 del 13-10-2017), *Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, art. 6.

¹⁷¹ Requisiti economici da possedere per accedere al REI: un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6.000 euro; un valore ISRE (l’indicatore reddituale dell’ISEE, ossia l’ISR diviso la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3.000 euro; un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20.000 euro; un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10.000 euro (ridotto a 8.000 euro per la coppia e a 6.000 euro per la persona sola).

¹⁷² Il richiedente doveva essere congiuntamente: cittadino dell’UE o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

¹⁷³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx>

bilancio 2018, invece, sono decaduti tutti i requisiti relativi alle caratteristiche del nucleo richiedente, rendendo l'istituto maggiormente universale rispetto ai precedenti sussidi. Per quanto riguarda l'importo del beneficio economico, esso variava in base al numero dei componenti del nucleo familiare e dipendeva dalle risorse già possedute dal nucleo medesimo¹⁷⁴. Il sussidio è stato incrementato dalla legge di bilancio 2018, rispetto alle previsioni iniziali, per le famiglie più numerose (Fig. 10).

Figura 10: valore mensile massimo del beneficio

Numero componenti	Beneficio massimo mensile
1	187,50 €
2	294,50 €
3	382,50 €
4	461,25 €
5	534,37 €*
6 o più	539,82 €*

* Importi modificati per effetto della Legge di Bilancio 2018

Fonte: elaborazione su Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Ai fini del calcolo, il trattamento era pari al valore di euro 2.250 euro su base annua¹⁷⁵, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza in base ai componenti del nucleo familiare, detratti altri trattamenti assistenziali goduti (Fig. 11). Il REI veniva riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e poteva essere rinnovato per ulteriori 12, con una sospensione di 6 mesi tra scadenza e rinnovo.¹⁷⁶

Figura 11: importo annuo del beneficio massimo

Numero componenti	Scala di equivalenza ISEE	Soglia di riferimento in sede di prima applicazione
1	1.00	2.250,00 €
2	1.57	3.532,50 €
3	2.04	4.590,00 €
4	2.46	5.535,00 €
5	2.85	6.412,50 €*
6 o più	3.20	6.477,90 €*

* Importi modificati per effetto della Legge di Bilancio 2018

Fonte: elaborazione su Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁷⁴ Il sussidio economico viene versato ogni mese su una apposita carta di pagamento elettronica, denominata "Carta REI".

¹⁷⁵ Vale a dire il 75% dei 3.000 euro previsti dal decreto in sede di prima applicazione.

¹⁷⁶ G. S. MASSARA, op. cit., p. 58.

Per quanto riguarda le risorse stanziare, la legge di bilancio 2018 aveva previsto per il “Fondo per la lotta alla povertà e all’inclusione sociale”, (di cui all’art. 1, co. 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), un incremento di «300 milioni di euro nell’anno 2018, di 700 milioni di euro nell’anno 2019, di 783 milioni di euro nell’anno 2020 e di 755 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2021»¹⁷⁷, portando il Fondo ad una dotazione di 2.059 milioni di euro per il 2018 e 2.545 milioni per il 2019. Ai fini dell’erogazione del REI, i limiti di spesa destinati al trasferimento economico erano determinati in 1.747 milioni di euro per il 2018 e 2.198 milioni per il 2019 (il resto era stato destinato al finanziamento del sistema dei servizi).

Quanto finora visto permette di svolgere alcune considerazioni: in primo luogo si registra come il REI sia stato concepito quale misura di contrasto della povertà in grado di sostituire il precedente istituto (SIA) che, seppur utile “banco di prova”, non aveva mai assolto integralmente alle proprie funzioni. Un sistema di *welfare* caratterizzato da una forte frammentazione, da inefficienze strutturali nell’architettura dei programmi e dall’esigua quantità di risorse messe in campo per una corretta copertura, si era rilevato dispersivo ed incapace di fronteggiare con efficacia le questioni sociali in questione. Pertanto, l’esigenza di elaborare una proposta nazionale di reddito minimo (come il REI) è stata frutto di un percorso lungo e pieno di difficoltà. In secondo luogo, la maggiore universalità derivante dall’eliminazione di criteri eccessivamente restrittivi e i maggiori stanziamenti per il Fondo povertà, hanno reso il trattamento maggiormente conforme ad un modello omogeneo e completo di reddito minimo garantito. Tuttavia, le risorse per il REI non permettevano ancora di coprire la totalità dei soggetti in stato di bisogno. Nel 2018, si stimava fossero oltre 1,8 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta, per un totale di 5 milioni di soggetti (8,4% della popolazione). I nuclei in situazioni di povertà relativa si attestavano intorno ai 3 milioni, comprendendo quasi 9 milioni di persone (15% del totale)¹⁷⁸. Una misura in grado di colmare integralmente il divario di povertà relativa (ovvero la differenza tra una soglia considerata “adeguata” e il reddito disponibile della famiglia) avrebbe dovuto comportare costi decisamente maggiori¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, (GU Serie Generale n. 302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62), *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, art. 1, co. 196.

¹⁷⁸ *Le statistiche dell’ISTAT sulla povertà*, ISTAT, 18 giugno 2019.

¹⁷⁹ In un’audizione parlamentare del 11 giugno 2015, denominata “*Strumenti di protezione sociale: disegni di legge 1148, 1670 e 1697*”, l’ISTAT offre un’analisi approfondita sui costi di una misura di sostegno al reddito dei cittadini. Si legge: «*Nel Rapporto Annuale Istat, il costo totale della misura era stimato in 15,5 miliardi di euro, in un’ipotetica applicazione nel 2012. Le stime, che presento oggi, sono proiettate al 2015 con*

Ciò nonostante, la previsione colma un vuoto importante nella rete di sicurezza sociale completando l'edificio dei tre "livelli di protezione" del sistema individuati dall'allora Commissione Onofri: il primo livello riguardante il presidio in costanza di rapporto di lavoro e, cioè, la CIG (Cassa Integrazione Guadagni), il secondo funzionante in assenza di rapporto di lavoro ma basato su un minimo di versamenti contributivi ed il terzo, fino ad oggi il più debole, riferito a prestazioni prettamente assistenziali¹⁸⁰.

In definitiva, sono risultati necessari ulteriori interventi legislativi e corposi stanziamenti finanziari al fine di modificare questa misura, in un'ottica più vicina ad uno schema compiuto di reddito minimo garantito, in grado di soddisfare i diritti fondamentali per garantire alle famiglie in difficoltà una vita libera e dignitosa.

un utilizzo nel modello dei più recenti dati disponibili e delle previsioni macroeconomiche dell'Istat. Il costo totale del sussidio nel 2015 è stimato in circa 14,9 miliardi di euro»:

<https://www.istat.it/it/archivio/162091>; Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario, XI Commissione "Lavoro, Previdenza Sociale" del Senato, Roma, 9 giugno 2015: il Prof. Tito Boeri, Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), stima in circa 30 miliardi il costo complessivo del beneficio previsto dal Disegno di legge 1148/13 (Istituzione del reddito di cittadinanza).

¹⁸⁰ A. ALAIMO, op. cit., p. 434.

3 Reddito di cittadinanza: la disciplina di legge

3.1 Prima proposta: Disegno di legge depositato al Senato il 29 ottobre 2013

Il 7 febbraio 2013, in prossimità delle elezioni politiche, Giuseppe Grillo pubblicò una lettera nel quale inseriva il “Reddito di Cittadinanza” tra i “20 punti per uscire dal buio”¹⁸¹. In realtà, il capo politico del Movimento Cinque Stelle non faceva riferimento ad un vero e proprio *Basic Income*, ma ad uno schema di reddito minimo garantito tendenzialmente orientato a contrastare la povertà e l’esclusione sociale, tramite un sostegno economico condizionato all’attivazione a determinati programmi mirati all’inserimento lavorativo degli assistiti.

Il progetto sul quale il partito politico ha fondato il suo successo si configurava come uno schema non propriamente universale, fortemente vincolato da meccanismi di accesso e di fruizione, finalizzato al sostegno degli individui in cerca di una prima occupazione o di una ricollocazione lavorativa. Utilizzando quindi una nomenclatura inesatta, il Movimento Cinque Stelle aveva introdotto il tema del reddito minimo tra i punti del suo programma politico.

A seguito del successo ottenuto dal partito di Grillo e del conseguente numero di seggi ottenuti in Parlamento, la proposta presentata in campagna elettorale divenne realtà¹⁸². Il D.D.L. n. 1148 del 29 ottobre 2013, presentato presso il Senato della Repubblica su iniziativa di Nunzia Catalfo e altri del M5S, intitolato “Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l’introduzione del salario minimo orario”, rappresentò una sorta di “spartiacque” nel nostro paese. L’istituto, caratterizzato da una visione globale e non più frammentata, in controtendenza con le esperienze nazionali precedenti, mirava ad essere una variante di reddito minimo garantito simile per caratteristiche e obiettivi agli altri schemi sociali europei.

La proposta prevedeva l’estensione della misura su tutto il territorio nazionale. Il sussidio era stimato in base alla differenza fra una soglia minima d’intervento (pari a 9.360 euro annui) e il reddito familiare. Il beneficio mensile massimo erogato era di 780 euro per il

¹⁸¹ Lettera agli italiani di Beppe Grillo: https://www.ilblogdellestelle.it/2013/02/lettera_agli_italiani.html

¹⁸² Il M5S alle elezioni politiche del 24 - 25 febbraio 2013 superò gli 8 milioni di voti (il 25,5%). I seggi ottenuti alla Camera furono 108 e al Senato 54. In virtù della legge elettorale allora vigente tale forza politica non riuscì a formare una maggioranza parlamentare, anche se per la prima volta il partito entrò a far parte di entrambe le Camere.

singolo individuo privo di reddito. Eventuali maggiorazioni venivano corrisposte in relazione al numero di componenti del nucleo familiare¹⁸³.

Particolare importanza veniva data all'obbligo di attivazione del beneficiario, che doveva dapprima fornire immediata disponibilità al lavoro presso i centri per l'impiego (CPI), poi accreditarsi sul sistema informatico nazionale preposto e infine svolgere con continuità un'azione di ricerca attiva del lavoro¹⁸⁴. I CPI avevano il fondamentale compito di prendere in carico i soggetti assistiti ed erogare una serie di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo. Per poter gestire al meglio la nuova "macchina burocratica", tenendo conto delle caratteristiche produttive, commerciali ed economiche dei vari territori, i CPI dovevano cooperare con lo Stato attraverso i Ministeri, le regioni, gli enti locali, gli enti istituzionali e l'Agenzia per il demanio¹⁸⁵.

Per quanto riguarda la verifica della fruibilità del RdC vennero predisposte sanzioni molto severe nei confronti di chi trasgrediva alle disposizioni previste. Nel caso di dichiarazioni mendaci e di conseguente accertato e illegittimo percepimento della misura, la normativa prevedeva la perdita totale di tutte le indennità di risultato. Altresì, il beneficiario era obbligato a rimborsare quanto indebitamente percepito fino alla data di revoca del sussidio. Era prevista addirittura la reclusione per quei soggetti richiedenti che al momento della richiesta di accesso al trattamento avessero esibito, con dolo, documenti o dati falsi¹⁸⁶.

In sintesi, la proposta del M5S è stata presentata e pubblicizzata come un'autentica rivoluzione del *welfare state* italiano, in grado di contrastare il fenomeno della povertà acuito dalla recessione economica e sempre più presente soprattutto nelle zone del Mezzogiorno. Il partito "pentastellato", sfruttando la situazione di confusione generale che ha caratterizzato la politica italiana nell'ultimo decennio, si è fatto carico dello scontento e della voglia di cambiamento di un'ampia fetta di cittadini, promuovendo azioni e avanzando proposte riformatrici che spesso non consideravano la reale fattibilità economico-politica di tali interventi. Nonostante il gradimento di quelle fasce di popolazione maggiormente in difficoltà e mal assistite negli anni della recessione¹⁸⁷, la

¹⁸³ Disegno di legge n. 1148, comunicato alla Presidenza il 29 ottobre 2013, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*, art. 3, co. 3.

¹⁸⁴ D.D.L. n. 1148, art. 9, co. 1, 2 e 3.

¹⁸⁵ D.D.L. n. 1148, art. 10, co. 2.

¹⁸⁶ D.D.L. n. 1148, art. 18, co. 1, 2, 3 e 4.

¹⁸⁷ Si fa riferimento alla "Grande recessione" avvenuta nel periodo post-crisi economica che ha interessato anche la penisola italiana tra il 2008 e il 2012.

misura ha riscontrato forti resistenze da parte delle Istituzioni. Pertanto, l'ipotesi del RdC non trovò concreta attuazione fino al D.L. 28 gennaio 2019, n. 4¹⁸⁸.

3.2 D.L. 28 gennaio 2019, n. 4. convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26

Il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, recante «*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*», convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, disciplina il Reddito di Cittadinanza. L'istituto è nato sulla premessa della «*straordinaria necessità e urgenza*» di introdurre una misura «*di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale*», la quale è finalizzata «*a garantire il diritto al lavoro e a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura*» attraverso politiche volte al «*sostegno economico e all'inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*»¹⁸⁹.

L'intervento, «*utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza*», trova il suo fondamento nella necessità sia «*di dare corso ad una generale razionalizzazione dei Servizi per l'impiego, attraverso una riforma complessiva delle strutture esistenti nonché ad una più efficace gestione delle politiche attive*», che di «*creare misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani*».

Dunque, l'ambizioso sistema costruito dal legislatore nasce con una duplice finalità: quella del contrasto della povertà, tramite l'erogazione di un lauto trasferimento monetario in favore degli assistiti, e quella di attivazione del beneficiario in modo socialmente utile per il conseguimento di un'occupazione. Appare quindi possibile affermare che lo scopo dell'istituto vuole essere quello di superare l'assistenzialismo nazionale in favore di un

¹⁸⁸ Nel frattempo, alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 il M5S risultò il primo partito politico italiano con oltre il 32% dei consensi. Il successivo 1° giugno 2018 entrò a far parte del Governo Conte I° insieme alla Lega (la coalizione venne sciolta l'8 agosto 2019 a seguito della crisi di governo innescata dal segretario della Lega Matteo Salvini).

¹⁸⁹ Le disposizioni del Capo I in materia di Reddito di Cittadinanza appaiono riconducibili, in *primis*, alla competenza esclusiva legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m, della Cost.). Altresì, assumono rilievo la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro (articolo 117, co. 3, Cost.) nonché quella residuale regionale in materia di politiche sociali (art. 117, co. 4: si veda nota n. 126 del presente elaborato). Alla luce dell'intreccio di competenze tra Stato e Regioni, è emersa la necessità di implementare adeguate procedure concertative con le Regioni. Ne è un esempio la previsione all'art.8, co.2, in cui si rinvia ad accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni al fine di individuare standard di qualità per i percorsi formativi. *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, A.C. 1637, Studi - Osservatorio legislativo e parlamentare, Dossier 12 marzo 2019.

reddito minimo garantito finalmente compiuto, caratterizzato da una maggiore universalità e da un meccanismo più completo rispetto al REI.

3.2.1 Beneficiari

Per l'accesso al RdC è necessario possedere "cumulativamente" alcuni specifici requisiti¹⁹⁰: si fa riferimento sia a requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, che a quelli reddituali e patrimoniali.

3.2.1.1 Requisiti di cittadinanza, residenza, onorabilità

E' stato stabilito che il componente del nucleo familiare che presenta domanda per il beneficio debba essere cittadino italiano o di un altro paese UE, oppure un suo familiare purché «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»¹⁹¹. Altresì, il soggetto richiedente deve essere «residente 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»¹⁹².

Da solo considerato, il requisito della cittadinanza (analogo a quello previsto dal REI) non è di per sé sufficiente al legislatore per operare erogazioni privilegiate di servizi sociali ai cittadini comunitari rispetto agli stranieri legalmente risiedenti da lungo periodo¹⁹³. Se è vero che le norme costituzionali, in particolare quelle riferite allo stato sociale (artt. 3, 32 e 38), non operano nessuna distinzione in base alla nazionalità o alla cittadinanza, è utile rammentare che la Corte costituzionale ha permesso al legislatore di agire con una certa

¹⁹⁰ I requisiti devono essere rispettati sia al momento della domanda, che per tutto il periodo di fruizione del beneficio.

¹⁹¹ D.L. n. 4/2019, art. 2, co. 1, lett. a), n. 1

¹⁹² D.L. n. 4/2019, art. 2, co. 1, lett. a), n. 2

¹⁹³ Tale principio può essere individuato nella sentenza n. 106/2018 della Corte costituzionale (dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante "Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10" con riferimento alle norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), la quale ha ritenuto irragionevole la disposizione che richiede come requisito una permanenza nel territorio molto superiore a quella necessaria per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo (5 anni). Qualche anno prima, sempre la Corte costituzionale, con la sentenza 187/2010 ha giudicato illegittima la disposizione nella parte in cui condiziona il diritto dello straniero legalmente soggiornante sul territorio nazionale alla fruizione delle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi, poi con la sentenza 40/2013 ha dichiarato l'illegittimità della norma nella parte in cui «*subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento*».

discrezionalità nelle modalità di implementazione dei diritti sociali¹⁹⁴, pur nel rispetto *«del principio di uguaglianza, della finalità delle tutele e del carattere essenziale delle prestazioni in rapporto al bene che soddisfano»*¹⁹⁵. Pertanto, nel rispetto anche delle Direttive 109/2003/CE¹⁹⁶ e 98/2011/CE, non si rinviene alcun tipo di discriminazione diretta tra i cittadini dei Paesi UE e i cittadini extracomunitari.

Discorso diverso, invece, si deve fare per il requisito della residenza decennale in territorio italiano. Questa previsione, non presente nel REI, può invece dar luogo ad una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che difficilmente risiedono nel nostro Paese da così lungo tempo. La condizione, ovvero la residenza minima di dieci anni, può sembrare sproporzionata ed irragionevole rispetto alle finalità del RdC, il quale prevede di contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Pertanto, citando la Corte costituzionale che ha dichiarato illegittima una misura prevista dalla Provincia autonoma di Trento che escludeva dalla tutela i soggetti in base al requisito della residenza continuativa nel territorio, manca *«una correlazione/coerenza tra la condizione restrittiva e la finalità che il legislatore intende perseguire»*¹⁹⁷. Tenendo conto che tale requisito di accesso potrebbe escludere dalla platea di potenziali beneficiari alcune fra le fasce più deboli della popolazione, la previsione della residenza decennale non sembra trovare una

¹⁹⁴ *«La Corte in diverse occasioni ha infatti rilevato che le politiche sociali ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008) ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenze nn. 222 del 2013, 133/2013 e 40/2011)»*, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, D.L. 4/2019 - A.C. 1637, Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier 1° marzo 2019.

¹⁹⁵ R. CASILLO, op. cit., pp. 567-568.

¹⁹⁶ In particolare, la direttiva specifica che ai cittadini di paesi terzi è conferito lo status di soggiornanti di lungo periodo se sono risultati residenti, legalmente e ininterrottamente, per cinque anni nel territorio di uno Stato membro (art. 4). In più, è specificato che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda le prestazioni sociali, che per l'assistenza e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale (art. 11).

¹⁹⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 172, 1° luglio 2013 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15: *«In primo luogo, l'Avvocatura deduce che l'esclusione dal beneficio di intere categorie di persone, fondata sulla mancanza di una residenza temporalmente protratta, lede il principio di uguaglianza, in quanto (come rilevato dalla Corte rispetto ad analoga previsione regionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 40 del 2011) introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario [...] In secondo luogo, l'Avvocatura lamenta che (con riferimento ai cittadini stranieri), circoscrivere l'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso dello specifico titolo costituito dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, determina una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388»*.

reale giustificazione¹⁹⁸. La scelta del legislatore sembrerebbe contraddittoria e in contrasto l'obiettivo perseguito di "eliminazione della povertà", e, probabilmente, comporterà la discriminazione di un numero molto elevato di stranieri dall'erogazione del beneficio per il solo motivo della residenza prolungata nel territorio, anche se rispettano tutti gli altri requisiti previsti.

Viste le recenti prese di posizione della Corte costituzionale la disposizione appare di "dubbia" costituzionalità. Ad oggi però, nonostante le varie accuse mosse dall'Asgi¹⁹⁹, secondo cui il RdC non garantisce uguale trattamento a italiani e stranieri, non si rileva alcuna sentenza della Consulta che vada a bocciare le disposizioni varate.

Oltre ai criteri sopracitati, in sede di conversione è stato aggiunto l'ulteriore requisito di "onorabilità". Pertanto, viene negato il diritto a coloro che sono sottoposti a misure cautelari personali, ovvero a coloro che nel decennio precedente alla domanda hanno subito condanne definitive per i delitti previsti all'art. 7, co. 3. Nel caso di tali ipotesi previste dall'art. 7²⁰⁰, la condanna in via definitiva da luogo anche alla revoca del beneficio con effetto retroattivo ed obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito. Il sussidio può essere nuovamente richiesto solo trascorsi dieci anni dalla condanna. Questo aspetto sembrerebbe in contrasto con l'obiettivo dichiarato di recupero e reinserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di povertà e di esclusione²⁰¹.

La Corte costituzionale si è espressa su questo tema dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1²⁰², sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo²⁰³. La disposizione su cui si è pronunciata la Corte prevede che «*nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una*

¹⁹⁸ R. CASILLO, op. cit., p. 568; G. S. MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, p. 88, invece, commenta così: «*Tale requisito di per sé appare legittimo e non discriminatorio, in quanto si "sposa" con il principio generale di "non esportabilità" delle prestazioni assistenziali.*».

¹⁹⁹ L'Asgi è l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione che ha lo scopo di condividere la normativa nascente in tema di immigrazione.

²⁰⁰ I reati che danno luogo alla revoca del beneficio sono stati indicati al momento della conversione all'art. 7 della L. n. 26/2019: si tratta di reati previsti dall'art. 270-bis (partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 289-bis (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 416-bis (associazione di tipo mafioso), 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso), 422 (strage) e 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale.

²⁰¹ Critico è G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP C.S.D.I.E. "Massimo D'Antona".IT - 389/2019, p. 29, per cui l'ispirazione della misura «*potrebbe definirsi, senza esagerazione, "segregazionista" e "securitaria"*», mentre il disposto requisito dell'onorabilità può configurarsi «*pertanto come "sanzione" aggiuntiva*» per i soggetti maggiormente in difficoltà.

²⁰² Del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26.

²⁰³ Corte cost, sentenza n. 122 del 2020.

misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa»²⁰⁴. La disposizione censurata è stata dichiarata espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari del RdC che «non si presenta affetta da quella irrazionalità manifesta e irrefutabile che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale».

Infine, non ha diritto al RdC il componente del nucleo familiare che si trovi in stato di disoccupazione a seguito di dimissioni volontarie presentate nei dodici mesi precedenti alla data di presentazione della domanda (fatte salve le dimissioni per giusta causa)²⁰⁵. La disposizione mira ad evitare comportamenti opportunistici da parte di quei soggetti che potrebbero rescindere volontariamente dal contratto di lavoro al solo scopo di godere del beneficio.

Da notare che il RdC è compatibile con il godimento di altri trattamenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria (NASpl, ecc). Ovviamente, quanto percepito dal soggetto a titolo di prestazione di disoccupazione, va ad incidere sul diritto e sull'ammontare del beneficio.

3.2.1.2 Requisiti patrimoniali e reddituali: lo stato di bisogno

Per quanto riguarda i requisiti patrimoniali e reddituali, la verifica dello stato di bisogno è effettuata nei confronti di tutto il nucleo familiare del soggetto richiedente. Per valutare l'esistenza dello stato di povertà viene utilizzato lo strumento dell'ISEE. Ai fini della fruizione del beneficio sono disposte soglie di accesso particolarmente articolate e selettive:

- Il valore dell'ISEE deve essere inferiore a 9.360 euro²⁰⁶;

²⁰⁴ I dubbi sollevati riguardavano il soggetto sottoposto «a misura cautelare per un reato diverso da quelli indicati dal citato art. 7, comma 3» a cui «debba essere sospesa l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza, mentre ove il medesimo soggetto venga successivamente condannato in via definitiva per il medesimo reato, venendo a cessare la misura cautelare, dovrebbe essere revocata la sospensione, con conseguente ripresa dell'erogazione del beneficio». Nel merito, «il rimettente sottolinea che, interpretando letteralmente la norma, si arriverebbe al paradossale risultato di dover sospendere l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza nei confronti del destinatario di un provvedimento cautelare per un reato diverso da quelli di cui al citato comma 3 dell'art. 7, mentre un soggetto che per il medesimo reato sia stato condannato con sentenza non definitiva non riceverebbe il provvedimento di sospensione», anche se il quantum probatorio della misura cautelare risulta di molto minore rispetto a quello fissato per addivenire ad una sentenza, anche se non definitiva.

²⁰⁵ D.L. n. 4/2019, art. 2, co. 3, modificato in sede di conversione dalla L. n. 26/2019.

²⁰⁶ Ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159.

- Il valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non deve superare i 30.000 euro;
- Nel caso del patrimonio mobiliare il limite è di 6.000 euro, accresciuto fino a raggiungere i 10.000 a seconda della composizione familiare²⁰⁷;
- La soglia del valore reddituale del nucleo familiare è fissata a 6.000 euro²⁰⁸, «moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza»²⁰⁹ ed è in ogni caso ulteriormente incrementata fino a 9.360 euro se il nucleo familiare risiede in una «abitazione in locazione»;
- Tra i requisiti patrimoniali sono indicati anche i beni durevoli, ovvero quei beni la cui disponibilità preclude l'accesso al beneficio perché ritenuti sicuri indici di benessere (autoveicoli, motoveicoli, imbarcazioni da diporto o navi)²¹⁰.

Osservando le soglie del valore reddituale, si possono notare alcune criticità a seconda che il nucleo familiare (che per semplicità consideriamo unipersonale) sia composto da un soggetto in età attiva (under 67enne) o da uno in età di vecchiaia (over 67).

Come è stato detto, per un single in età attiva il valore reddituale per accedere al RdC è di 6.000 euro annui, corrispondente quindi a 500 euro mensili. Nel caso in cui il soggetto viva in affitto, la soglia aumenta fino ad un massimo di 9.360 euro, ovvero 780 euro mensili. Se si guarda ai dati ISTAT, si nota come l'importo di 500 euro è inferiore alla più bassa soglia di povertà assoluta per questa categoria, stimata in 566 euro per un cittadino in età compresa tra i 18-59 anni, residente in un piccolo comune del Mezzogiorno. Emerge, inoltre, che tale soglia a livello nazionale si è assestata mediamente intorno ai 715 euro negli ultimi tre anni²¹¹. Pertanto, nonostante gli sforzi messi in campo dal

²⁰⁷ Il limite di 6.000 euro è incrementato 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 e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza». D.L. n. 4/2019, art. 2, co. 1, lett. b), n. 3

²⁰⁸ La soglia è incrementata fino a 7.560 euro per la Pensione di Cittadinanza.

²⁰⁹ In sede di conversione del D.L. n. 4/2019 il parametro della scala di equivalenza è stato modificato. Esso risulta pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, o fino ad un massimo di 2,2 se vi è la presenza di componenti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza.

²¹⁰ Precisamente, «nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità 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». Sono esclusi i mezzi di trasporto destinati alle persone affette da disabilità. D.L. n. 4/2019, art. 2, co. 1, lett. c), n. 1.

²¹¹ Utilizzando il "calcolatore" della soglia di povertà assoluta sul sito dell'ISTAT, si rinviene che tale soglia era pari a 710 euro nel 2017, a 715 euro nel 2018 e 718 euro nel 2019. Ai fini del calcolo è stata utilizzata la soglia a livello nazionale per le età comprese tra 18-59 anni, calcolata come media dei valori computati

legislatore, sembrerebbe che la soglia indicata per accedere al beneficio sia ad un livello inferiore rispetto a quelle che mostrano l'osservazione della realtà.

Il discorso cambia se si fa riferimento ai single in età di vecchiaia, potenziali percettori della Pensione di Cittadinanza. Il reddito di povertà qui aumenta a 7.560 euro annui, ovvero 630 euro al mese (che diventano 780 per i locatari). Considerando le rilevazioni ISTAT (2017), si nota come il valore reddituale stimato sia superiore alla più bassa soglia di povertà rilevata per tale categoria, che è di 534 euro per gli ultra 67enni e di 497 euro per gli ultra 75enni²¹².

In sintesi, nonostante la finalità dell'istituto è la medesima in tutti e due i casi, è evidente come la disparità di trattamento non trovi corrispondenza nei dati statistici nazionali. Rosa Casillo commenta così: «*Per gli over 67enni la soglia di povertà è fissata ad un livello superiore a quello rilevato dall'ISTAT, mentre per i soggetti in età attiva è fissata ad un livello inferiore*». Tale scelta, che rientra nella completa discrezionalità del legislatore, sembra non tener conto che la povertà in età attiva si verifica «*ad un livello di reddito superiore a quello che quantifica la povertà in vecchiaia*»²¹³.

3.2.1.3 Requisiti "rafforzati" per gli extracomunitari

Un ulteriore problema è riscontrabile nella particolare disposizione che ha previsto una difficoltà in più per i cittadini stranieri non comunitari al fine di accedere al beneficio. Il comma 1-bis dell'art. 2, introdotto in sede di conversione, ha sollevato per alcuni seri dubbi circa l'effetto discriminatorio "residuale" che potrebbe avere la previsione²¹⁴. In pratica, gli stranieri extracomunitari, ai fini dell'accoglimento della domanda, devono «*produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana*»²¹⁵, nel quale viene provata sia la reale composizione del nucleo familiare, che la definizione del patrimonio

considerando le varie ripartizioni geografiche e le tipologie di comune. Le soglie per le età comprese tra i 60-67 anni sono leggermente inferiori. Si veda: <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

²¹² Nel 2019, per gli ultra 75enni, la soglia era pari a 502 euro.

²¹³ R. CASILLO, op. cit., pp. 569-570.

²¹⁴ Così G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in Lav. giur., 2019, p. 449.

²¹⁵ L. n. 26/2019, Allegato, Modificazioni apportate in sede di conversione al D.L. 28 gennaio 2019, n. 4.

reddituale e patrimoniale del richiedente. Per i cittadini italiani e comunitari la sussistenza di tali requisiti deriva semplicemente da un'autocertificazione²¹⁶.

A riguardo, potrebbe sorgere il dubbio che tale disposizione realizzi una irragionevole disparità di trattamento in contrasto con la costituzione e con i principi comunitari²¹⁷.

Di sicuro, l'obbligo di presentare una certificazione "aggiuntiva" comporterà per tali soggetti tempi più lunghi e costi più alti. Non è un mistero che gli stranieri riscontrino solitamente particolari difficoltà per acquisire documenti o certificazioni dai propri paesi²¹⁸. Per tali ragioni, in vista di eventuali ricorsi o di pronunce della Corte a riguardo della non conformità della disposizione ai principi costituzionali, non appare nemmeno troppo celata la volontà del Legislatore di rendere più complicato e difficile (se non impossibile) l'accesso alla misura per gli stranieri extracomunitari²¹⁹.

3.2.2 Dove e come presentare la domanda

L'art. 5 del D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, stabilisce che il RdC possa essere richiesto, dopo il quinto giorno di ogni mese, presso gli uffici postali abilitati. La domanda può anche essere presentata ai Centri di Assistenza Fiscale (previa stipula di una convenzione con l'INPS), agli Istituti di Patronato oppure per via telematica²²⁰. Il RdC viene riconosciuto dall'INPS solo qualora le condizioni previste dalla legge siano integralmente rispettate. In questa prospettiva, entro 5 giorni lavorativi dalla data di presentazione della richiesta viene verificato il possesso dei requisiti necessari per l'accesso alla misura²²¹.

²¹⁶ L'estensione della previsione nei confronti dei cittadini stranieri comunitari avrebbe di fatto creato una sorta di discriminazione indiretta.

²¹⁷ G. S. MASSARA, op. cit., p. 95.

²¹⁸ L'art. 2, co. 1-ter del decreto-legge 4/2019 specifica che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea nei quali è oggettivamente impossibile acquisire la certificazione prevista al co. 1-bis sono esonerati dalla presentazione della stessa. In aggiunta, in ragione delle prevedibili difficoltà riscontrabili dai richiedenti il RdC stranieri è stato emanato il decreto 21 ottobre 2019 con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha individuato i Paesi nei quali non è possibile acquisire la certificazione "aggiuntiva" prevista per l'accesso alla misura. I cittadini degli Stati non inclusi nell'allegato indicato dal decreto non sono tenuti a produrre alcuna documentazione aggiuntiva rispetto a quella normalmente prevista per il RdC o PdC.

²¹⁹ G. FONTANA, op. cit., p. 29, per cui «*questi requisiti così restrittivi non solo indicano, da un certo punto di vista, l'esistenza di forti remore a considerare su un piano di uguaglianza la condizione del cittadino e del non-cittadino*» e indicano pure l'indifferenza del legislatore nei confronti dei soggetti più a rischio emarginazione «*ai quali è richiesta un'attesa molto lunga per accedere alla garanzia di sopravvivenza, che assomiglia più all'espiazione di una colpa che ad requisito soggettivo*».

²²⁰ Online sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: www.redditicittadinanza.gov.it

²²¹ Il legislatore, al fine di rendere particolarmente precisa e relativamente poco onerosa la verifica dei requisiti, ha specificato all'art. 5, co. 3, che l'INPS deve acquisire le informazioni necessarie dai propri archivi

Al fine di favorire la conoscibilità della nuova misura, l'INPS è autorizzato «*ad inviare comunicazioni informative sull'istituto ai nuclei familiari che, a seguito dell'attestazione dell'ISEE, presentino valori dell'indicatore e di sue componenti*» compatibili con i requisiti utili per accedere al beneficio.

La procedura per la presentazione del RdC è piuttosto semplice soprattutto grazie ad un sistema telematico predisposto *ad hoc* in grado di facilitare il percorso di presentazione della domanda, mentre il processo di riconoscimento è particolarmente celere visto che l'INPS deve riconoscere (o meno) il diritto alla misura entro il mese successivo alla trasmissione della richiesta.

3.2.3 Contributo ed erogazione

Per i beneficiari del RdC (o della PdC) è prevista l'erogazione di un importo variabile in base alla numerosità del nucleo familiare che avviene mensilmente tramite una carta di pagamento elettronica, denominata "Carta RdC"²²², simile a quella prevista dal REI.

Più precisamente si tratta di un'integrazione del reddito familiare fino a raggiungere i 6.000 euro annui per il singolo individuo (7.560 in caso di pensione di cittadinanza). La somma corrisposta è parametrata a seconda della composizione del nucleo familiare utilizzando la scala di equivalenza. Per coloro che sono residenti in un'abitazione in locazione vi è, poi, un'ulteriore integrazione «*pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto*»²²³, fino ad un massimo di 3.360 euro annui²²⁴ (1.800 nel caso sia stato concesso un mutuo per l'acquisto o la costruzione di una casa di proprietà).

Il beneficio è del tutto esente dal pagamento dell'IRPEF e il suo valore è compreso tra due valori limite. Non può essere superiore a 9.360 euro annui (somma «*moltiplicata per il*

e da quelli delle amministrazioni titolari dei dati (Anagrafe tributaria, Pubblico registro automobilistico) senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

²²² La Carta consente di soddisfare le esigenze previste per la carta acquisti. Nello specifico permette di effettuare prelievi di contante entro un limite di 100 euro per un singolo individuo (incrementato in base al numero di componenti del nucleo familiare), effettuare un bonifico mensile per pagare la rata dell'affitto o del mutuo, pagare le utenze domestiche ed altri servizi (ad esempio mense scolastiche o le bollette quali luce, gas) ed infine consente altresì l'acquisto di ogni genere di beni di consumo e servizi. E' vietato l'utilizzo del sussidio per giochi che prevedono vincite in denaro. Per ulteriori informazioni si faccia riferimento al sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella sezione Reddito di Cittadinanza - Come richiederlo e come usarlo.

²²³ D.L. n. 4/2019, art. 3, co. 1, lett. b).

²²⁴ 1.800 euro annui nel caso di PdC.

corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotta per il valore del reddito familiare»²²⁵) ed inferiore a 480 euro annui.

Il legislatore, però, non stima l'importo del sussidio né in base all'età del soggetto beneficiario né in relazione alla sua astratta occupabilità. In questo modo il rischio è di ottenere effetti perversi, nel senso che il beneficio massimale (780 euro) potrebbe disincentivare la ricerca di occupazione e, comunque, *«alterare il principio che governa il sistema di sicurezza sociale: il rapporto tra lavoro, cittadinanza sociale e solidarietà»²²⁶* soprattutto in alcune aree geografiche dove il reddito da lavoro non supera la soglia fissata dal legislatore. Il problema principale sta nella realtà socio-economica del nostro Paese, caratterizzato da scarse opportunità occupazionali e dalla diffusione di forme di lavoro atipico (a tempo determinato o con contratti flessibili) spesso poco retribuite. Con riferimento a peculiari zone del Mezzogiorno, ma non solo, è verosimile che il beneficio sia superiore al reddito da lavoro. In questi territori è difficile evitare l'insorgere della "trappola della povertà" dove è più conveniente il percepimento del sussidio rispetto al lavoro retribuito, rendendo i beneficiari dipendenti dal welfare. Il timore è che i soggetti in età attiva possano privilegiare l'accesso alla solidarietà rispetto alla condizione di sotto occupazione in cui si trovano alcuni di loro²²⁷. Il fenomeno in questione potrebbe rendere meno urgente e necessaria la ricerca attiva di un'occupazione da parte dell'assistito. Quasi un lavoratore dipendente su due nel Mezzogiorno percepisce una retribuzione netta inferiore a 780 euro mensili. Per molti di questi lavoratori il RdC può effettivamente costituire una significativa integrazione al loro reddito e garantire uno standard di vita più dignitoso. Tuttavia, per coloro che percepiscono un reddito annuo inferiore o prossimo alla soglia prefissata dei 9.360 euro netti, esiste un forte effetto disincentivante, in quanto anche smettendo di lavorare il reddito complessivo potrebbe rimanere invariato o persino aumentare.

In questo senso, appaiono fondati i dubbi di alcuni che vedono una potenziale concorrenza fra la tutela assistenziale del RdC e il lavoro.

Non meno problematica è la questione che riguarda la calibrazione del sussidio previsto dal RdC. Sempre con riferimento all'importo massimale, è facile notare come il trattamento consentirebbe ad un single in età da lavoro di superare la sua soglia di

²²⁵ D.L. n. 4/2019, art. 3, co. 4.

²²⁶ R. CASILLO, op. cit., p. 558.

²²⁷ G. S. MASSARA, op. cit., pp. 102-107.

povertà assoluta (566 euro) solo se residente in un piccolo comune del Mezzogiorno. Ciò non accadrebbe nel caso di un cittadino domiciliato in un'area metropolitana del Nord (dove la soglia di povertà assoluta raggiunge gli 840 euro)²²⁸. Come spiegava Cristiano Gori, responsabile scientifico dell'Alleanza contro la povertà: *«Per quanto riguarda gli importi, si deve tener conto delle significative differenze nel costo della vita esistenti tra le aree del Paese. Se lo scopo è assicurare ad ogni famiglia in povertà le risorse economiche necessarie a raggiungere uno standard di vita decente, l'ammontare di queste risorse non potrà che essere differenziato tra le diverse aree del paese»*²²⁹. Osservando le integrazioni erogate a coloro che sostengono spese per l'affitto o per il mutuo concesso per l'acquisto dell'abitazione di proprietà, si nota come il legislatore abbia tenuto conto solo in questi casi dei problemi derivanti dal differente costo della vita sostenuto dai nuclei familiari residenti in zone opposte del Paese.

Tornando al D.L. n. 4/2019, all'art. 3, co. 5, è specificato che il sussidio decorre dal mese successivo a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore su base annua. E' inoltre riconosciuto per un periodo continuativo uguale o inferiore a diciotto mesi fintanto che l'assistito rientri nelle condizioni previste per la percezione. Come precisa l'art. 3, co. 6, il RdC può essere rinnovato previa sospensione dell'erogazione per un periodo di un mese, prima di ciascun rinnovo²³⁰. Tale interruzione mensile è parsa ad alcuni completamente immotivata, visto che se fosse riconosciuto un vero diritto soggettivo a un reddito minimo esso dovrebbe essere garantito senza pause finché permane lo stato di indigenza.²³¹

Al venir meno dei requisiti, l'erogazione del RdC è interrotta a decorrere dal mese successivo alla relativa comunicazione, con revoca del beneficio.

Sono previste specifiche penalizzazioni nel caso in cui il trattamento non venisse utilizzato per intero. Le somme non spese o comunque non prelevate dal beneficiario vengono sottratte, nei limiti del 20% del sussidio erogato, dalla mensilità successiva a

²²⁸ Per il calcolo delle soglie di povertà assoluta si veda: <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

²²⁹ Interessante l'articolo di DAVIDE COLOMBO, *Reddito di cittadinanza, con i 780 euro la povertà si supera solo al Sud*, Il Sole 24 Ore, 28 dicembre 2018, rinvenibile al sito: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-12-28/i-780-euro-consentono--superare-poverta-soltanto-meridione-182313.shtml?uuiid=AErYsn5G>

²³⁰ Per la PdC non è prevista la sospensione.

²³¹ EVA MARIA HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 3/2019, p. 612, doi: 10.3241/94721.

quella in cui non è stato interamente speso²³². Altresì, l'ammontare complessivo non speso o non prelevato nel semestre viene decurtato dalla Carta RdC.

Questi limiti imposti dal legislatore denotano la necessità di dare un forte impulso ai consumi nazionali²³³, rendendo difficile un possibile risparmio di natura precauzionale.

Infine, va sottolineato il fatto che la variazione della condizione occupazionale comporta una rideterminazione del beneficio. A questo fine, sia l'avvio di un'attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare, che l'avvio di un'attività d'impresa (o di lavoro autonomo) devono essere comunicate all'INPS, a pena di decadenza dal beneficio²³⁴.

3.2.4 Apparato sanzionatorio

Il D.L. n. 4/2019, convertito dalla L. n. 26/2019, individua specifiche sanzioni al fine di prevenire abusi e contrastare un ricorso fraudolento al RdC. L'apparato sanzionatorio, infatti, appare particolarmente ragguardevole. Ciò è giustificato soprattutto dal rilevante sforzo economico e finanziario disposto per la riforma.

Anzitutto l'art. 7, co. 1, prevede che in caso di «*dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere*», ovvero in caso di omissione di informazioni dovute, il soggetto è punito con la reclusione fino a sei anni. Il co. 2 specifica che coloro i quali omettono

²³² Il decreto del 2 marzo 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 giugno 2020) ha reso operativa tale disposizione prevista dall'art. 3, co. 15 del decreto-legge 4/2019. L'attuazione della norma è avvenuta colpevolmente con un anno di ritardo soprattutto per il fatto che il decreto del 2 marzo consta di quattro articoli e riproduce in gran parte le ipotesi già previste dal decreto 4/2019. Probabilmente riducendo i tempi di attuazione e conseguentemente aumentando il controllo sull'utilizzo degli importi del RdC si sarebbero limitati sprechi di risorse.

²³³ La Commissione europea aveva promosso lo schema di reddito minimo in questione prevedendo una crescita del + 0,1% del PIL italiano nel 2019, specificando che tale aumento del PIL in termini reali «*dovrebbe dipendere in gran parte dai consumi privati, sostenuti da un calo dei prezzi dell'energia e dal nuovo regime del Reddito di Cittadinanza per i lavoratori a basso reddito*». Per il documento completo si guardi: https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2019_en; dello stesso avviso era Confindustria che aveva previsto un impatto positivo sui consumi privati crescente nel tempo, pari rispettivamente a + 0,8% e + 0,6% al 3° anno (assumendo però che tutti i fondi stanziati fossero impegnati). Alla luce delle domande pervenute nel primo periodo di implementazione (risultate ben inferiori alle attese), Confindustria ha rivisto al ribasso l'impatto ipotizzato su consumi e PIL. Per tutti i dati si rimanda a: *RdC e Quota 100: dai risparmi meno spinta su consumi e PIL*, Valutazione delle politiche pubbliche, Centro Studi Confindustria, 28/10/2019. Rinvenibile fra l'altro al sito <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/valutazione-delle-politiche-pubbliche/tutti/dettaglio/infografica-Rdc-e-Quota-100-dai-risparmi-meno-spinta-su-consumi-e-PIL>

²³⁴ In considerazione dell'emergenza COVID-19, dal 23 febbraio 2020 sino al 1° giugno 2020 i termini di decadenza relativi alle prestazioni assistenziali erogate dall'INPS sono stati sospesi di diritto (art. 34 del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18. Il Messaggio INPS n. 1608 del 14 aprile 2020 ha definito la sospensione (per il periodo previsto dall'art. 34 appena citato) degli obblighi di comunicazione delle variazioni relative al nucleo familiare, all'attività lavorativa e al patrimonio.

comunicazioni riguardanti la variazione del reddito o del patrimonio che intervengono nel periodo di fruizione del RdC, anche se provenienti da attività irregolari, rischiano una reclusione da uno a tre anni. Nel caso di condanna definitiva per i reati testé indicati, il co. 3 prevede la revoca da parte dell'INPS del beneficio con effetto immediato e retroattivo²³⁵. L'assistito, oltre a dover restituire quanto indebitamente percepito, creerebbe un danno all'intero nucleo familiare che si verrebbe a trovare privo del sussidio anche se in mancanza di colpa. Le pene colpiscono non solo il soggetto trasgressore ma, di fatto, tutto il nucleo familiare, il quale si troverebbe senza protezione per la durata di diciotto mesi nel caso di ripetuta violazione degli obblighi²³⁶ (art. 7, co. 11).

Infine, è prevista una sanzione amministrativa nei confronti del datore di lavoro che occupi irregolarmente soggetti beneficiari del RdC²³⁷. La cosiddetta "maxi sanzione" per il lavoro sommerso è estesa, quindi, a quei datori di lavoro che assumono presso la propria azienda lavoratori "in nero"²³⁸. L'impianto sanzionatorio si divide in tre soglie di gravità particolarmente rigide. La pena più severa irrogata al titolare prevede una multa che va dagli 8.640 euro ai 51.840 euro per ciascun lavoratore irregolare beneficiario del RdC (nel caso di impiego oltre i 60 giorni di lavoro effettivo).

Osservando poi le molteplici e variegati ipotesi di decadenza²³⁹ dal diritto al sussidio si denota la volontà del legislatore di strutturare un modello sanzionatorio particolarmente "punitivo" mai visto prima per quanto concerne una misura assistenziale. Il regime predisposto sembra eccessivamente severo e sproporzionato, in particolare nel caso di omessa comunicazione, quasi a voler sopravvalutare i comportamenti fraudolenti e criminosi dei beneficiari²⁴⁰. Peraltro, tali sanzioni potrebbero creare dubbi circa la loro

²³⁵ La revoca è prevista anche per le ipotesi di condanna in seguito a delitti contro la personalità dello Stato e l'ordine pubblico (si veda nota 191).

²³⁶ Oppure per sei mesi se sono presenti minorenni o disabili gravi. Appare ingiusto che l'inerzia di un componente del nucleo familiare possa vanificare l'impegno di un altro membro che, al contrario, sta seguendo con rigore le disposizioni previste. Sarebbe stato più ragionevole che la sanzione conseguente all'inadempimento avesse colpito il solo soggetto responsabile del fatto.

²³⁷ Ad irrogare le sanzioni diverse da quelle penali e a recuperare il RdC indebitamente percepito è l'INPS.

²³⁸ L. n. 26/2019: «15-bis. All'articolo 3, comma 3-quater, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "o di lavoratori beneficiari del Reddito di cittadinanza di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4"».

²³⁹ L'art. 7, co. 5, individua specifiche ipotesi di decadenza con riferimento ai casi in cui uno dei componenti il nucleo familiare non effettui la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; non sottoscriva il Patto per il lavoro o il Patto per l'inclusione sociale; non partecipi alle iniziative mirate alla formazione, alla qualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva (anche progetti istituiti dal comune di residenza); non accetti almeno una delle tre offerte di lavoro congrue; svolga attività da lavoro dipendente, da lavoro autonomo o attività d'impresa senza aver effettuato le comunicazioni obbligatorie preventive.

²⁴⁰ F. POLACCHINI, op. cit., p. 34, commenta, invece, con favore: «In tale prospettiva, devono essere concepiti strumenti che garantiscano un controllo rigoroso sull'adempimento dei doveri connessi al diritto di ricevere

efficacia, provocando alcuni effetti negativi quali la rinuncia a chiedere il beneficio da parte di soggetti indigenti o provocare un numero assai elevato di azioni giudiziarie e ricorsi presso i tribunali²⁴¹.

3.2.5 Sgravi fiscali per le imprese e per i lavoratori

Il RdC adotta la classica strumentazione per la promozione del rapporto di lavoro, favorendo di fatto le assunzioni di soggetti socialmente in difficoltà tramite incentivi contributivi a favore dei datori di lavoro.

L'art. 8 del D. L. n. 4/2019 stabilisce il diritto ad un beneficio occupazionale per il datore di lavoro privato che, dopo aver comunicato all'ANPAL la propria disponibilità di posti vacanti, procede all'assunzione a tempo pieno e indeterminato di soggetti beneficiari del RdC. L'obiettivo del legislatore, già emerso nel 2018 con l'approvazione del "Decreto Dignità", appare quello di voler incentivare la stabile occupazione e il rapporto di lavoro *full time*, escludendo dal riconoscimento i contratti a tempo parziale o di lavoro intermittente.

Entrando nello specifico, al datore di lavoro è riconosciuto *«l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali»* tanto per la quota a suo carico, quanto per la quota a carico del dipendente. La riduzione/esonero spetta nel limite dell'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione *«per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a 5 mensilità»*²⁴². Al fine di evitare comportamenti opportunistici, in caso di licenziamento dell'assistito nei trentasei mesi successivi all'assunzione, la legge stabilisce che il datore di lavoro debba restituire l'incentivo fruito maggiorato delle sanzioni civili previste²⁴³. E' previsto che il titolare possa richiedere al Centro per l'impiego un Patto di formazione²⁴⁴ in modo da garantire

l'integrazione reddituale, nonché un severo apparato sanzionatorio che funga da efficace deterrente contro fenomeni di abusivismo».

²⁴¹ E. M. HOHNERLEIN, op. cit., p. 618.

²⁴² Modificato dalla L. n. 26/2019 - art. 8, co. 1.

²⁴³ Restano salve le ipotesi di licenziamento per giusta causa e per giustificato motivo visto che esulano dal libero arbitrio del datore di lavoro.

²⁴⁴ Presso i centri per l'impiego, il Patto formativo è sottoscritto anche dagli Enti di formazione accreditati, quali ad esempio Università o Enti pubblici di ricerca, che garantiscono al beneficiario del RdC un percorso in base ai più alti standard di crescita.

al beneficiario del RdC un percorso formativo o di riqualificazione professionale, con la finalità di un suo migliore inserimento in azienda²⁴⁵.

L'incentivo occupazionale esaminato soffre però di un'importante limitazione. E' vero, infatti, che le agevolazioni previste trovano applicazione solo nel caso in cui il datore di lavoro realizzi un incremento occupazionale netto del numero di dipendenti, con esclusivo riferimento ai dipendenti a tempo indeterminato²⁴⁶.

L'art. 8, co. 4, dispone, invece, una specifica agevolazione per il beneficiario del RdC che intraprende un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale nei primi 12 mesi di fruizione del sussidio. All'assistito è garantita l'erogazione di un contributo addizionale pari a sei mensilità del RdC, nei limiti di 780 euro mensili.

E' importante notare come il legislatore abbia considerato, ai fini delle agevolazioni annunciate, le maggiori difficoltà occupazionali che si riscontrano nel Sud del nostro Paese. I suddetti incentivi sono infatti compatibili e aggiuntivi rispetto al bonus per le assunzioni al Sud (art. 1, co. 247 della L. n. 145/2018) previsto nel biennio 2019 - 2020²⁴⁷. Ulteriormente, al datore di lavoro che abbia esaurito gli esoneri contributivi in virtù della predetta legge, gli sgravi contributivi disciplinati dall'art. 8 del D. L. n. 4/2019 sono fruiti sotto forma di credito di imposta.

²⁴⁵ A fini incentivanti è previsto che al datore di lavoro che effettui l'assunzione a tempo indeterminato di un beneficiario del sussidio (in un'occupazione coerente con l'attività svolta durante il percorso formativo avviato in base al Patto di formazione), spetti l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali nei limiti della metà dell'importo mensile del RdC percepito dal dipendente. La restante metà è corrisposta, a titolo di sgravio contributivo, all'ente di formazione firmatario del Patto che ha garantito al lavoratore il buon esito del percorso. L'esenzione è pari alla differenza tra 18 mensilità e il numero delle mensilità già godute dal beneficiario (comunque fino ad un valore massimo di 390 euro mensili e non inferiore a 6 mensilità).

²⁴⁶ L'art. 2, paragrafo 32, del Regolamento (UE) n.651/2014 specifica che l'aumento occupazionale netto deve intendersi come «l'aumento netto del numero di dipendenti dello stabilimento in questione rispetto alla media relativa ad un periodo di riferimento; i posti di lavoro soppressi in tale periodo devono essere dedotti e il numero di lavoratori occupati a tempo pieno, a tempo parziale o stagionalmente va calcolato considerando le frazioni di unità di lavoro-anno». La Corte di giustizia UE, Sezione II, sentenza 2 aprile 2009, n. C-415/07 precisa che «si deve porre a raffronto il numero medio di unità lavoro-anno dell'anno precedente all'assunzione con il numero medio di "unità lavoro annuo" (ULA) dell'anno successivo all'assunzione». Pertanto, l'incremento occupazionale dei 12 mesi successivi all'assunzione del beneficiario va calcolata tenendo conto dell'effettiva forza occupazionale media al termine del periodo dei 12 mesi; per un approfondimento, si veda PIERLUIGI RAUSEI, *Reddito di Cittadinanza - Contrasto alla povertà e politica del lavoro*, IPSOA, Wolters Kluwer, 2019.

²⁴⁷ I programmi nazionali e regionali possono stabilire per il biennio 2019 - 2020 misure per favorire le assunzioni con contratto a tempo indeterminato di soggetti che non abbiano compiuto trentacinque anni di età o di individui di pari età purché privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Questo provvedimento vale per le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, nel limite complessivo di risorse pari a 500 milioni di euro per ciascun anno previsto.

3.2.6 La condizionalità: Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale

L'erogazione del RdC è subordinata ad alcuni requisiti "attivi" che il beneficiario e il nucleo familiare devono rispettare. La collaborazione di tali soggetti è infatti una condizione necessaria per la fruizione del sussidio. E' utile rammentare che l'istituto si pone come misura fondamentale di politica attiva del lavoro volta altresì all'inserimento sociale dei soggetti a rischio emarginazione. Pertanto, alla prestazione consegue un percorso mirato al recupero e allo sviluppo delle competenze degli assistiti al fine di reintrodurre i soggetti nel mercato del lavoro²⁴⁸.

Nello specifico, l'erogazione del beneficio è condizionata all'immediata dichiarazione di disponibilità al lavoro da parte di tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, ad eccezione di coloro già occupati, minori, studenti, over 65enni, beneficiari della PdC e soggetti affetti da disabilità²⁴⁹.

La dichiarazione è accompagnata alla partecipazione ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e di inclusione sociale che include attività al servizio della comunità, oppure corsi di riqualificazione professionale e completamento degli studi.

I destinatari del RdC, dopo aver comunicato la propria disponibilità tramite l'apposita piattaforma digitale gestite dall'ANPAL²⁵⁰, sono convocati dai Centri per l'impiego ai fini della stipula di un Patto per il lavoro²⁵¹. Nel caso in cui i bisogni del nucleo familiari siano valutati come multidimensionali e complessi, i beneficiari saranno assegnati ai servizi

²⁴⁸ A seguito della situazione di emergenza sul territorio nazionale dovuta al rischio di diffusione del virus COVID-19, il decreto-legge (Cura Italia) 17 marzo 2020, n.18, all'art. 40 ha previsto la sospensione delle misure di condizionalità. Pertanto, ferma restando la fruizione del beneficio economico, sono state sospese per due mesi dall'entrata in vigore del decreto gli obblighi connessi al godimento del RdC. La successiva Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 19-03-2020 (n. 2191) ha precisato che sono sospesi «*i termini per alcuni adempimenti, fra cui, in particolare, quelli relativi alla presa in carico diretta dei beneficiari del reddito di cittadinanza e per la convocazione dei beneficiari dello stesso da parte dei centri per l'impiego ovvero dei servizi competenti per il contrasto alla povertà dei Comuni, ai fini della sottoscrizione dei patti per il lavoro e dei patti per l'inclusione sociale*». Tali previsioni sono state ribadite ed approfondite dalla Circolare Ministeriale n. 1 del 27-03-2020 a cui si rimanda per eventuali delucidazioni.

La legge di conversione 27/2020 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha previsto che la sospensione della condizionalità non si applica alle offerte di lavoro congrue nel Comune di appartenenza.

In ottemperanza al protrarsi dell'emergenza COVID-19, il decreto-legge 19 maggio 2020 (decreto Rilancio), n. 34, ha definito che la sospensione bimestrale prevista dal decreto Cura Italia fosse prorogata per ulteriori due mesi, ovvero fino al 17 luglio 2020.

²⁴⁹ I componenti affetti da disabilità possono manifestare la loro disponibilità al lavoro ed essere destinatari di offerte di lavoro.

²⁵⁰ Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.

²⁵¹ Il Patto per il lavoro assume le caratteristiche del Patto di servizio personalizzato (art. 20, d.lgs. 150/2015).

sociali dei Comuni e sottoscriveranno un Patto per l'inclusione sociale²⁵². Il provvedimento di legge riconosce quindi che le esigenze dei cittadini sono differenti a seconda della loro storia e peculiarità.

Con la sottoscrizione dei suddetti accordi, i beneficiari del sussidio si obbligano a rispettare gli impegni previsti relativi alla ricerca attiva di lavoro, allo svolgimento di corsi di formazione o riqualificazione professionale, alla partecipazione a colloqui psicoattitudinali e a prove di selezione finalizzate all'assunzione degli stessi (art. 4, co. 8). Gli assistiti, inoltre, sono tenuti ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue²⁵³. La congruità dell'offerta è definita in base a diversi criteri. Nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio è ritenuta adeguata un'offerta entro cento o duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza dell'individuo, se trattasi rispettivamente di prima o di seconda proposta di lavoro²⁵⁴. Trascorsi i dodici mesi il criterio riguardante la prima offerta è esteso a duecentocinquanta chilometri, mentre se si tratta di rinnovo del RdC è ritenuta valida qualsiasi offerta (prima, seconda e terza) che sia collocata in tutto il territorio italiano. Come compenso per le eventuali spese sostenute in seguito all'accettazione di un'occupazione a più di duecentocinquanta chilometri, al beneficiario è corrisposto il RdC per i successivi tre mesi dalla data di conferma²⁵⁵.

Con riferimento al D.M. 10 aprile 2018²⁵⁶, si rinviene altresì la coerenza dell'offerta con riferimento al profilo professionale dell'assistito²⁵⁷, alla tipologia contrattuale e alla misura della retribuzione²⁵⁸. In sintesi, il disoccupato che rifiuta una proposta di lavoro con una retribuzione mensile inferiore al limite massimo di 858 euro (10.295 euro annui)

²⁵² Il Patto per l'inclusione sociale è equiparato, per caratteristiche, al Progetto personalizzato (art. 6, commi da 11 a 13, d.lgs. 147/2017). Vedasi § 2.2.

²⁵³ E' stabilito che i beneficiari sono obbligati ad accettare solo offerte la cui retribuzione sia almeno superiore al 10% del valore del RdC percepito.

²⁵⁴ Se si tratta di terza offerta è valida in tutto il territorio nazionale.

²⁵⁵ Le mensilità aggiuntive diventano dodici nel caso in cui sia presente tra i componenti del nucleo un minore o un disabile.

²⁵⁶ Richiamato nel Dossier n. 100 del 29 gennaio 2019 - Senato della Repubblica.

²⁵⁷ La congruità è rappresentata «nei primi 6 mesi di disoccupazione dall'aderenza all'area di attività o alle aree di attività, nell'ambito del processo di lavoro del settore economico professionale individuato nel Patto», mentre nei successivi 6 mesi «la coerenza è costituita dall'aderenza alle aree di attività comprese nel processo di lavoro del settore economico professionale di riferimento» ed infine, per il periodo successivo «la coerenza è rappresentata dall'aderenza ad una delle aree di attività comprese in tutti i processi di lavoro descritti nel settore economico professionale».

²⁵⁸ Altresì, l'offerta è considerata congrua quando «si riferisca ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinata o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi; si riferisca ad un rapporto a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80 per cento di quello dell'ultimo contratto di lavoro; preveda una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi [...] e superiore al 20 per cento del trattamento di disoccupazione (o del Reddito di cittadinanza) percepito».

potrà tranquillamente continuare a beneficiare del sussidio. Stessa sorte tocca a colui che non accetta una proposta di lavoro, anche a tempo indeterminato, per il fatto che non rispetta i requisiti di distanza dal luogo di residenza. Queste delimitazioni garantiscono ai soggetti la possibilità di rifiutare un'offerta di lavoro sotto retribuita o afferente ad una posizione che non rispecchi l'esperienza professionale pregressa e, inoltre, frenano l'incontrollata espansione e le relative conseguenze che avrebbero i lavori sottopagati (ad esempio i *Minijobs* e *Midijobs* nell'esempio tedesco - § 1.2.1.1). E' vero, però, che tali requisiti potrebbero creare una dipendenza dal welfare e una disoccupazione di lungo periodo per quelle persone che non riescono ad essere assorbite da un mercato del lavoro stagnante o che, nel caso più estremo, rifiutino varie offerte di lavoro approfittando del fatto che queste ultime non risultino congrue.

Una sostanziale novità è invece rappresentata dal fatto che il beneficiario è tenuto ad offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti di utilità collettiva gestiti dai Comuni (PUC)²⁵⁹. L'attività, che deve essere svolta presso i Comuni di residenza per un numero di ore settimanali non inferiore a otto e non superiore a sedici, deve essere compatibile con gli altri impegni del soggetto obbligato²⁶⁰. La mancata adesione al PUC da parte di uno dei componenti il nucleo familiare comporta la decadenza per il nucleo stesso dal RdC²⁶¹. L'introduzione di un "volontariato forzato", seguendo l'impostazione strutturale dell'istituto, dovrebbe avere il compito di promuovere l'inserimento lavorativo. Tuttavia, nonostante i Centri per l'Impiego e le Agenzie per il lavoro siano tenute a registrare le competenze acquisite dal beneficiario durante il PUC, sembrerebbe che il legislatore abbia imposto un "obbligo di reciprocità" nel senso che l'assistito è tenuto ad offrire una prestazione solidaristica come contropartita al sussidio ricevuto. In ogni caso non sarà facile valutare se questi progetti attivabili dai Comuni creeranno delle distorsioni nel mercato del lavoro locale o se invece saranno utili percorsi di avvio verso

²⁵⁹ Gli ambiti di svolgimento del progetto sono culturali, artistici, ambientali e sociali.

²⁶⁰ I PUC sono disciplinati dal Decreto 22 ottobre 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali denominato *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)*.

²⁶¹ Non sono tenute agli obblighi, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.L. 4/2019, le persone occupate con un reddito da lavoro dipendente (superiore agli 8.145 €) o autonomo (superiore ai 4.800 €). Altresì, sono esonerati da tale obbligo coloro che frequentano un regolare corso di studi, gli over 65enni, i beneficiari della PdC e i componenti con disabilità. Per ulteriori informazioni vedasi il decreto 22 ottobre 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

l'inserimento lavorativo nel caso di persone non immediatamente abili ad un'occupazione²⁶².

Concludendo, la forte condizionalità, già prevista dal REI ma in modo meno marcato, si rifà alle esperienze europee di sostegno al reddito. L' *active inclusion approach* è, infatti, un indirizzo comune a tutti gli Stati comunitari che dispongono di un regime di reddito minimo. L'intervento di assistenza, nella sua accezione più classica, cede spazio, non solo sul piano culturale ma anche istituzionale, ad una concezione più ampia e moderna del termine. Il campo di riferimento non è più la semplice tutela del bisognoso, ma il benessere economico e la sicurezza sociale dei cittadini²⁶³. L'intento del legislatore italiano è chiaramente quello di modernizzare la tradizionale politica sociale italiana verso un modello indirizzato sia all'inclusione che al diritto al lavoro. Il rischio, però, è quello di superare il confine che separa l'attivazione "promozionale" abilitante dall'attivazione "coatta"²⁶⁴. La condizionalità, intesa come contropartita al godimento del trattamento, sembrerebbe quasi "obbligata", rendendo di fatto i poveri come "soggetti da attivare" per definizione²⁶⁵. In tal modo, la situazione soggettiva di bisogno non risulterebbe sufficiente per aver diritto al RdC, ma dovrebbe coesistere con la necessaria assunzione di un comportamento attivo che consenta all'istituto di assolvere sia la sua funzione assistenziale che quella di politica attiva²⁶⁶.

In più, esiste il forte rischio che molti soggetti bisognosi, non adempiendo agli obblighi previsti, si ritrovino senza tutela e privi del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

Le critiche di parte della dottrina nei confronti di tale impostazione della condizionalità sono risultate severe. Sul tema Bronzini²⁶⁷ è lapidario: «*i lavori aggiuntivi previsti per disoccupati o sottoccupati sono, infatti, "fuori mercato" perchè altrimenti verrebbero retribuiti o accettati attraverso i normali sistemi di reclutamento della manodopera. È, dunque, la legge a crearli, ma retribuendoli con un sotto-salario, inferiore agli standard*

²⁶² E. M. HOHNERLEIN, op. cit., pp. 616 - 617.

²⁶³ PATRIZIA DAVID, *La politica dell'assistenza tra riformismo e tradizione*, in *Stato e mercato*, Il Mulino, n. 14, Agosto 1985, p. 321.

²⁶⁴ ELENA MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, Osservatorio Costituzionale, AIC, Fascicolo 2/2017, 11 maggio 2017, p. 15.

²⁶⁵ CHIARA SARACENO, *Il welfare*, Farsi un'idea, Il Mulino, 2013, p. 71.

²⁶⁶ M. A. GLIATTA, op. cit., p. 4.

²⁶⁷ E' presidente della sezione lavoro della Corte di cassazione, è nel Comitato dei garanti della Fondazione Basso e tra i fondatori dell'Associazione Basic Income Network Italia.

ordinari. Sono evidenti l'arbitrarietà e la poca trasparenza di questa gigantesca operazione di costruzione di attività che qualcuno ha etichettato come un nuovo lavoro servile, in cui si è costretti dallo Stato, in cambio della sussistenza, a fare qualcosa che non viene definito dall'ordinario gioco economico»²⁶⁸.

Andando più a fondo, però, è ragionevole pensare che una garanzia incondizionata di assistenza, di importo considerevole come previsto dal RdC e distaccata da qualsiasi obbligo di attivazione, *«possa disincentivare l'impegno a contribuire, con il proprio lavoro, alla produzione della ricchezza della comunità dalla quale si pretende essere assistiti»²⁶⁹*. In aggiunta, il mancato obbligo di attivazione rappresenterebbe uno stimolo a comportamenti opportunistici *«che potrebbero trasformare l'assistenza in una trappola senza uscita, tale da mortificare essa stessa il valore della dignità della persona che vorrebbe difendere»²⁷⁰*.

3.3 Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro

L'attivazione del RdC è una sfida enorme per i Centri per l'Impiego vista la significativa portata dell'istituto. Non si intende approfondire i limiti finanziari e strutturali che da tempo caratterizzano il sistema dei servizi e delle politiche del lavoro in Italia, anche se appare utile osservare alcuni elementi non di poco conto. Anzitutto, il sistema dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) è il frutto di un processo ventennale di regolazione. Dal D.lgs. 276 del 2003, passando per la L. 92/2012 e per il D.lgs. 150 del 2015, si è spostata progressivamente l'attenzione dal collocamento diretto all'erogazione di servizi per l'occupabilità, quali il supporto informativo, il posizionamento sul mercato del lavoro, l'orientamento e la riqualificazione professionale. Il sistema, che ora comprende la presa in carico dell'utenza, la gestione dei Centri per l'Impiego e l'autorizzazione ai "soggetti privati accreditati", è stato completato nel 2015 con l'istituzione dell'ANPAL che ha il compito di coordinare la rete dei servizi.

²⁶⁸ GIUSEPPE BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una proposta per l'Italia e per l'Europa*, I ricci, Edizioni Gruppo Abele, Napoli, 2011, p. 47.

²⁶⁹ GIAMPIERO PROIA, *Stato sociale e redditi minimi*, Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, 2016, cit. p. 738.

²⁷⁰ G. PROIA, op. cit., p. 738.

Visti i dati non particolarmente incoraggianti degli ultimi anni, il legislatore ha deciso di potenziare, con ingenti investimenti, il funzionamento dei Centri per l'Impiego e il coordinamento degli stessi con gli altri enti²⁷¹ per permettere l'attuazione del RdC.

Andando a ritroso nel tempo è possibile osservare²⁷² che nel 2015 il finanziamento dei servizi per il mercato del lavoro²⁷³ appariva particolarmente esiguo in confronto agli altri Paesi Europei. La spesa in percentuale del PIL risultava pari allo 0,04% in Italia, rispetto, ad esempio, allo 0,36% della Germania, allo 0,25% della Francia e allo 0,14% della Spagna. Per quanto riguarda "l'investimento per disoccupato" e per "forza lavoro potenziale", l'Italia spendeva 100 euro pro capite, ovvero la metà della Spagna (250 euro) e molto meno di Francia (1.300) e Germania (3.700).

Alle esigue risorse pubbliche investite, corrispondeva un minor ricorso ai canali formali istituzionali di ricerca di lavoro. I cittadini, infatti, preferivano affidarsi a contatti di natura informale: l'87,3% delle persone in cerca di un'occupazione si rivolgeva a parenti e conoscenti. I canali di ricerca più proficui per trovare un'occupazione erano il contatto con familiari e amici (40%) e il colloquio diretto con il datore di lavoro (17%). Significativo è il fatto che il ricorso al CPI è stato ritenuto utile solo dal 2% dei soggetti intervistati, confermando il ruolo marginale di tali enti.

In più, solamente il 30% delle persone disoccupate e disponibili al lavoro ha dichiarato di aver avuto contatti con un CPI²⁷⁴. Se allarghiamo l'orizzonte di riferimento, nel 2017²⁷⁵ il 58% di disoccupati in Francia e il 74% in Germania si è rivolto ai centri pubblici per l'impiego²⁷⁶. Tali dati dimostrano che questi istituti avevano un «*peso significativamente più elevato*» in altri Paesi UE rispetto che in Italia.

²⁷¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, INPS, ANPAL, Ministero dell'Istruzione, Università e altri enti di ricerca.

²⁷² Le informazioni riportate di seguito derivano da fonte ISTAT, precisamente: *Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva, 11° Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" del Senato della Repubblica, Roma, 18 Luglio 2018.

²⁷³ All'interno rientrano particolari spese destinate ai SPI.

²⁷⁴ Si legge «nel 2017 il motivo più frequente per cui le persone in cerca di un lavoro e le forze di lavoro potenziali si sono rivolte ai Cpi è stato "verificare l'esistenza di opportunità di lavoro" (43,2%), seguito, nell'ordine, da "rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro" (34,2%), "confermare lo stato di disoccupazione" (30,2%) e, a notevole distanza, "isciversi" (11,1%). Solo il 4,7% (5,0% per le sole forze di lavoro potenziali) afferma di averlo fatto per "consulenza o orientamento" e solo lo 0,6% per "compilare un test attitudinale"», fonte ISTAT.

²⁷⁵ E' stato considerato, a fini statistici, solo il mese precedente al sondaggio.

²⁷⁶ Per una media europea pari al 42% dei disoccupati che ha avuto contatti con i centri pubblici dell'impiego.

Il legislatore, con l'introduzione del D.L. 4/2019, si è quindi impegnato a rafforzare il mal funzionante e poco utilizzato sistema dei servizi pubblici per l'impiego²⁷⁷.

In particolare, si fa riferimento agli artt. 6 e 12 del predetto D.L., i quali si concentrano sulla gestione delle piattaforme digitali per l'attivazione, sul finanziamento necessario per l'attuazione della misura e sugli assetti organizzativi dei CPI.

Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale sono state istituite due apposite piattaforme digitali dedicate al RdC: la prima presso ANPAL nel contesto del "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro" (SIUPL), utile per il coordinamento dei CPI; la seconda presso il Ministero del Lavoro nell'ambito del "Sistema informativo unitario dei servizi sociali" (SIUSS), allo scopo di coordinare i Comuni. Entrambe le piattaforme vengono utilizzate anche per le analisi, il monitoraggio, la valutazione e il controllo del programma di gestione e attivazione del RdC, allo scopo di rendere più fluida la condivisione delle informazioni tra le Amministrazioni pubbliche.

Non si può non citare, poi, il caso dei "navigator", ovvero di quei soggetti che hanno il compito di supportare i beneficiari del RdC nell'accesso al mercato del lavoro. Il loro reclutamento²⁷⁸ doveva permettere di sopperire alle inefficienze patologiche dei CPI. Il loro ruolo, infatti, è quello di fornire aiuto e competenze agli operatori di tali centri nella realizzazione di un percorso che coinvolga i soggetti percettori del sussidio dal momento della prima convocazione fino all'accettazione di un'offerta di lavoro. In particolare, il *navigator* è la figura centrale dell'assistenza tecnica fornita ai CPI, selezionata e formata per supportarne i servizi con l'obiettivo di valorizzare le opportunità offerte dal territorio²⁷⁹. L'introduzione della figura ha sollevato non poche polemiche in relazione ai criteri di selezione, avvenuta sostanzialmente sulla base di un test con domande multidisciplinari a risposta multipla, che hanno fatto valutare il provvedimento come inappropriato a causa

²⁷⁷ La conclusione a cui arriva il *paper* dell'ISTAT è emblematica: «*Il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego rappresenta dunque una condizione necessaria per garantire una maggiore efficienza nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro e, al contempo, una leva su cui agire per migliorare i processi di inclusione*»; critico anche G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, 2019, pp. 457 - 458, il quale esamina le difficoltà che hanno riscontrato per anni i Centri per l'Impiego italiani.

²⁷⁸ ANPAL servizi Spa si è occupata delle assunzioni dei navigator.

²⁷⁹ Il navigator, inoltre, aiuta i CPI nell'organizzare incontri di verifica delle azioni svolte dai beneficiari, nel fornire supporto motivazionale e operativo agli assistiti, nell'organizzare laboratori di ricerca attiva del lavoro, nel cercare e selezionare le opportunità più adatte per i beneficiari, nel supportare le aziende tramite un'attività di preselezione e monitorare l'andamento del rapporto lavorativo e la soddisfazione delle aziende.

dell'assenza di adeguate competenze, o, in ogni caso, con una «*competenza solo presunta, al massimo teorica se non addirittura libresca*»²⁸⁰.

In origine il numero di *navigator* previsto era pari a sei mila unità. In seguito alla Conferenza Regioni e Province Autonome dell'11 marzo 2019²⁸¹, la selezione garantiva un'occupazione con contratto di collaborazione coordinata e continuativa a tempo determinato²⁸² a tre mila "formatori", la metà di quanti previsti inizialmente. Alla fine, sono risultati 2.978 i vincitori del concorso pubblico svoltosi a Roma nei giorni 18-19-20 giugno 2019²⁸³.

Infine, il legislatore ha previsto ingenti investimenti per l'attuazione dell'istituto. Con l'entrata in vigore del "Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro", è stata autorizzata una spesa di importo fino a 467 milioni di euro per il 2019 e 403 milioni per il 2020 per il rafforzamento infrastrutturale dei CPI. E' stato ulteriormente stanziato un contributo alle regioni pari a 280 milioni di euro nel biennio 2019-2020 per l'assunzione di 4.000 unità di personale da destinare ai CPI²⁸⁴. All'ANPAL sono stati destinati, invece, 90 milioni nel 2019, 130 nel 2020 e 50 nel 2021 al fine di adeguare i propri regolamenti interni e per consentire la selezione dei *navigator*. Per tali istituti, al fine di garantire l'avvio del RdC sono stati predisposti ulteriori fondi nel limite di 160 milioni per il 2019, di 130 per il 2020 e 50 per il 2021.

In sintesi, la legge del 2019 ha costruito un apparato molto più complesso e organizzato rispetto a quanto sia mai stato fatto. Inoltre, ha previsto notevoli finanziamenti che dovrebbero permettere alle strutture e ai CPI esistenti di adeguare la loro attività a quella richiesta dal nuovo istituto. Nonostante i tempi stretti, la macchina organizzativa è entrata a pieno regime, anche se ha dovuto scontrarsi con la pressante necessità di arricchire gli enti in questione con competenze maggiormente specialistiche. Gli operatori che fino a qualche anno erano tenuti a svolgere mansioni prettamente amministrative e di registrazione, si trovano oggi a dover effettuare complicate ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuare posti di lavoro coerenti con il profilo professionale di ogni singolo individuo, fornire orientamento tale da migliorare la qualificazione di soggetti

²⁸⁰ G. CAZZOLA, op. cit., p. 456.

²⁸¹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Posizione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge recante "disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"*, Roma, 11 marzo 2019.

²⁸² La collaborazione durerà fino al 30 aprile 2021.

²⁸³ Che si sono affiancati agli oltre 8.000 operatori sparsi negli oltre 500 CPI presenti in Italia.

²⁸⁴ Le ulteriori assunzioni di 4.600 unità sono previste per il 2021 (art. 12, co. 3-bis, L. 26/2019).

disoccupati o inattivi che faticano a trovare una collocazione lavorativa soddisfacente. D'altro canto, per gli addetti non è stato facile accumulare il *know how* necessario in così pochi mesi. Il funzionamento del sistema, garantito dall'aiuto esterno dei *navigator*, prevede contatti con Camere di commercio, Università, centri di formazione, consulenti del lavoro e imprese. Tuttavia, appare evidente che questo non sia sufficiente a garantire che l'offerta di lavoro possa essere quantitativamente tale da soddisfare la domanda di lavoro potenziale, cioè quella dei beneficiari da avviare al lavoro²⁸⁵. Le aziende, oltre all'incentivo, cercano soprattutto persone competenti in grado di svolgere appieno le mansioni previste. E' forte il rischio che molti soggetti abbiano importanti deficit di capacità, probabilmente non colmabili nemmeno con un percorso riabilitativo al lavoro, tali da rendere difficile un loro efficace reinserimento occupazionale.

Pertanto, anche alla luce del primo anno di sperimentazione, l'impianto previsto per l'attuazione del RdC appare macchinoso e molto burocratico a causa sia del lungo processo che dovrebbe portare un soggetto bisognoso a uscire dalla condizione di emarginazione sociale, che per le sproporzionate responsabilità che gravano sui CPI e sui *navigator* per la riattivazione dei soggetti esclusi.

²⁸⁵ LUIGI OLIVERI, *Una sfida all'organizzazione dei centri per l'impiego*, in Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana - Primo commento al decreto-legge n. 4/2019, a cura di Manuel Marocco e Silvia Spattini, p. 133.

4 Un anno di Reddito di Cittadinanza: luci e ombre

4.1 Qualche dato: opportunità e criticità dell'istituto

Il percorso che ha portato all'approvazione del D.L. contenente l'introduzione e le modalità di funzionamento del RdC è stato lungo e tortuoso. Nondimeno, l'avvio della misura ha avuto tempi particolarmente lunghi e, per tutto il 2019, si sono succeduti decreti e circolari in cui venivano stabilite le modalità concrete con cui dare attuazione all'istituto. Pertanto, solamente ad inizio 2020 sono emersi i primi dati utili per poter valutare l'efficacia e i problemi dell'intervento.

4.1.1 Domande accolte/respinte e numero di beneficiari

Di seguito è riportata la tabella di sintesi (Fig. 12) che riporta le informazioni riguardo alle domande accolte/respinte del RdC nel periodo che va dall'implementazione della misura (aprile 2019) fino all'ultima data utile (agosto 2020).

Figura 12 - Numero di nuclei richiedenti RdC e PdC

Regione e Area geografica	Accolte		di cui Decadute		In lavorazione		Respinte/Cancellate		Totale	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Piemonte	80.842	5,5%	9.687	6,0%	8.508	8,4%	33.189	6,1%	122.539	5,8%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.502	0,1%	285	0,2%	198	0,2%	861	0,2%	2.561	0,1%
Lombardia	126.525	8,6%	16.938	10,5%	18.758	18,6%	68.841	12,6%	214.124	10,1%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	5.298	0,4%	1.034	0,6%	542	0,5%	4.929	0,9%	10.769	0,5%
Veneto	42.497	2,9%	6.465	4,0%	4.934	4,9%	29.508	5,4%	76.939	3,6%
Friuli-Venezia Giulia	15.148	1,0%	2.405	1,5%	1.466	1,5%	8.210	1,5%	24.824	1,2%
Liguria	30.937	2,1%	3.760	2,3%	3.096	3,1%	12.605	2,3%	46.638	2,2%
Emilia-Romagna	50.079	3,4%	8.296	5,2%	6.353	6,3%	32.676	6,0%	89.108	4,2%
Toscana	52.417	3,6%	7.895	4,9%	5.371	5,3%	30.767	5,7%	88.555	4,2%
Umbria	15.029	1,0%	1.811	1,1%	1.378	1,4%	7.366	1,4%	23.773	1,1%
Marche	20.730	1,4%	3.246	2,0%	1.688	1,7%	13.279	2,4%	35.697	1,7%
Lazio	136.450	9,3%	13.961	8,7%	10.944	10,8%	52.782	9,7%	200.176	9,5%
Abruzzo	29.366	2,0%	3.488	2,2%	1.820	1,8%	11.558	2,1%	42.744	2,0%
Molise	8.175	0,6%	836	0,5%	393	0,4%	2.770	0,5%	11.338	0,5%
Campania	291.581	19,9%	25.828	16,1%	11.665	11,5%	77.306	14,2%	380.552	18,0%
Puglia	133.891	9,1%	14.164	8,8%	6.038	6,0%	42.263	7,8%	182.192	8,6%
Basilicata	13.488	0,9%	1.979	1,2%	874	0,9%	5.361	1,0%	19.723	0,9%
Calabria	95.005	6,5%	9.869	6,1%	3.563	3,5%	28.456	5,2%	127.024	6,0%
Sicilia	257.862	17,6%	22.371	13,9%	9.863	9,8%	62.162	11,4%	329.887	15,6%
Sardegna	58.013	4,0%	6.258	3,9%	3.600	3,6%	19.396	3,6%	81.009	3,8%
Italia	1.464.835	100,0%	160.576	100,0%	101.052	100,0%	544.285	100,0%	2.110.172	100,0%
Nord	352.828	24,1%	48.870	30,4%	43.855	43,4%	190.819	35,1%	587.502	27,8%
Centro	224.626	15,3%	26.913	16,8%	19.381	19,2%	104.194	19,1%	348.201	16,5%
Sud e Isole	887.381	60,6%	84.793	52,8%	37.816	37,4%	249.272	45,8%	1.174.469	55,7%

Fonte: Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

E' interessante notare come oltre 1,4 milioni di richieste di sussidio siano state definitivamente accolte (il 70% delle domande totali), mentre 101 mila (4,8%) sono in corso di lavorazione e 544 mila (25,8%) risultino respinte. Le regioni del Sud e delle Isole detengono il primato delle domande pervenute (oltre 1,1 milioni, pari al 55%), facendo emergere una prevedibile prevalenza rispetto alle regioni del Centro-Nord Italia.

Più specificatamente, il 56% dei nuclei beneficiari risiede in quattro regioni: Sicilia, Lazio, Puglia e Campania²⁸⁶. In quest'ultima è stato erogato il maggior numero di prestazioni, ovvero il 20% del totale. Inoltre, è utile osservare che i dati non tengono conto della popolazione di ogni regione, per cui, osservando attentamente il caso della Calabria, si enuclea che il rapporto beneficiari/popolazione risulti di molto superiore rispetto a quello del Lazio²⁸⁷.

4.1.2 Cittadinanza dei richiedenti

Un altro aspetto critico da evidenziare riguarda la cittadinanza dei richiedenti la prestazione. Come si nota in Fig. 13, con riferimento al solo Reddito di Cittadinanza, più di un milione di nuclei familiari percettori sono italiani (pari al 86%), mentre solo 89 mila sono extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno UE (circa il 7%) e 56 mila sono europei (circa il 5%).

La statistica in questione sembra evidenziare uno dei vizi originari dell'istituto di cui si è parlato in precedenza²⁸⁸. La netta differenza che si riscontra tra percettori italiani ed extracomunitari non è giustificata, soprattutto se si considera l'obiettivo della misura di contrastare efficacemente la povertà e l'esclusione sociale. Gli stranieri in condizione di povertà assoluta in Italia sono oltre un milione e mezzo, con un'incidenza pari al 30%²⁸⁹, mentre le domande accolte dall'INPS per tali soggetti hanno un peso appena superiore al 7%. L'origine del sottodimensionamento di queste richieste sembrerebbe strettamente correlato ai vincoli legati sia alla residenza decennale nel territorio italiano che all'obbligo di certificazione del patrimonio detenuto nei Paesi d'origine.

²⁸⁶ E' vero anche che tre delle quattro regioni citate (Lazio, Campania e Sicilia) risultano essere, dopo la Lombardia, quelle con il maggior numero di abitanti.

²⁸⁷ Le regioni con il maggior rapporto beneficiari/popolazione sono, in ordine: Sicilia (257.862/4.968.410), Campania (291.581/5.785.861) e Calabria (95.005/1.924.701). La Lombardia e il Lazio, pur avendo un alto numero di assistiti, hanno un rapporto molto più basso e in linea con quello delle restanti regioni.

²⁸⁸ Si veda (§ 3.2.1.1 e § 3.2.1.3).

²⁸⁹ *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà*, ISTAT, 18 giugno 2019, p. 5.

Figura 13 - Nuclei percettori di RdC e PdC

Cittadinanza del richiedente	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Reddito di Cittadinanza			
<i>Cittadino italiano</i>	1.009.410	2.495.665	567,66
<i>Cittadino europeo</i>	56.468	131.207	549,69
<i>Cittadino extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno UE</i>	89.738	263.869	491,80
<i>Familiari delle precedenti categorie</i>	12.748	35.593	533,82
Totale	1.168.364	2.926.334	561,93
Pensione di Cittadinanza			
<i>Cittadino italiano</i>	130.750	148.463	240,94
<i>Cittadino europeo</i>	1.752	1.914	353,21
<i>Cittadino extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno UE</i>	3.026	3.524	340,30
<i>Familiari delle precedenti categorie</i>	367	432	336,22
Totale	135.895	154.333	244,13

Fonte: Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

Questi due “sbarramenti” hanno provocato sino ad ora una sostanziale esclusione dal godimento del sussidio per quei nuclei che rappresentano di fatto la fetta di popolazione più a rischio povertà. Pertanto, le previsioni della L. n. 26/2019 appaiono inadeguate se si considera l’impatto concreto del provvedimento nei confronti dei cittadini extracomunitari rispetto allo scopo cardine prefissato in origine.

4.1.3 Importo erogato

Un’attenta valutazione va fatta anche sull’importo erogato a titolo di RdC e di PdC. Mediamente vengono corrisposti 561 euro per il primo e 244 per il secondo, quindi, somme di molto inferiori rispetto alla soglia massima prevista in sede di approvazione del decreto²⁹⁰. Il «65% dei nuclei percepisce un importo mensile inferiore a 600 euro e l’1% un importo mensile superiore a 1.200 euro»²⁹¹. Si può affermare che il sussidio non è tale da creare un reale disincentivo al lavoro e favorire comportamenti opportunistici di ozio o

²⁹⁰ Soglia che ricordiamo essere di 780 euro mensili per un single privo di reddito che vive in affitto o che ha stipulato un mutuo per l’acquisto dell’abitazione.

²⁹¹ *Reddito/Pensioni di Cittadinanza, Reddito di Inclusione e Reddito di Emergenza*, Osservatorio Statistico, Report trimestrale aprile 2019 - giugno 2020, luglio 2020.

pigrizia. Altresì, osservando la Fig. 14, si nota come l'ammontare del sussidio elargito sia quantitativamente superiore da un anno all'altro e che l'attuale platea di beneficiari ha, pertanto, un reddito familiare mediamente più basso nel 2020 rispetto al 2019, ottenendo di fatto un importo più alto del trattamento.

Figura 14 - Nuclei beneficiari e importo medio mensile 2019 - 2020

Anno	Area	Totale RdC/PdC		
		Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
2019	Nord ovest	181.521	396.635	436,18
	Nord est	89.709	195.991	386,93
	Centro	168.109	327.349	452,19
	Sud	429.582	1.136.775	525,13
	Isole	238.885	595.500	526,80
	Totale	1.107.806	2.697.250	489,23
2020	Nord ovest	226.218	481.802	475,15
	Nord est	103.999	221.374	425,80
	Centro	211.827	460.196	491,26
	Sud	549.017	1.422.227	569,98
	Isole	30.276	744.298	572,70
	Totale	1.393.837	3.329.897	534,35

Fonte: elaborazione di Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza. Dati aggiornati all' 8 settembre 2020.

Sempre con riferimento all'importo erogato ai nuclei familiari, il RdC e la PdC si comportano in modo molto diverso. Per quanto riguarda il primo, i valori medi sono molto differenziati in base alle regioni e tendenzialmente più alti nel Sud e nelle Isole (Fig. 15). Il picco più alto è raggiunto in Campania dove la somma media elargita ai beneficiari è di oltre 630 euro, contro i 418 del Trentino e i 443 di Friuli e Valle d'Aosta. Nel caso della PdC, invece, l'ammontare ricevuto dagli assistiti appare omogeneo nei diversi territori. Tale risultato si spiega considerando che le persone ultra 67enni in condizione di indigenza usufruiscono già di prestazioni previdenziali (pensione, eventualmente integrata al minimo) o assistenziali²⁹².

In ogni caso, le differenze osservate in Fig. 15 sono giustificate se si osservano i dati relativi alle famiglie in povertà assoluta in Italia²⁹³.

²⁹² *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Corte dei Conti, 2020, p. 244.

²⁹³ *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà*, ISTAT, 18 giugno 2019.

Fig. 15 - Importo medio mensile del beneficio per regione (solo RdC)

Regioni	Importo medio mensile (euro)
Campania	631,88
Sicilia	612,80
Puglia	564,12
Calabria	546,33
Lazio	540,67
Piemonte	531,28
Sardegna	526,00
Molise	524,15
Abruzzo	522,10
Umbria	520,47
Liguria	517,84
Basilicata	493,95
Lombardia	493,31
Toscana	491,21
Marche	481,22
Veneto	479,19
Emilia-Romagna	463,15
Friuli-Venezia Giulia	443,99
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	443,16
Trentino-Alto Adige/Südtirol	418,34

Fonte: Elaborazione Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

L'incidenza di tale situazione di indigenza si conferma più alta nel Mezzogiorno (8,5% nel Sud e 8,7% nelle Isole) rispetto al Nord-ovest (5,8%), Nord-est (6%) e al Centro (4,5%). Il risultato non cambia se si osservano solo gli individui: i poveri assoluti al Sud sono più di 2 milioni, mentre nel Centro-Nord non superano il milione e 900 mila. Appare evidente il motivo per il quale il maggior numero di percettori del sussidio si concentra nei territori meridionali della penisola italiana. Altresì, l'importo del RdC è mediamente superiore in tali regioni a causa del livello di reddito per abitante inferiore del 26% rispetto alla media nazionale²⁹⁴.

Come è evidenziato dalla tabella successiva (Fig. 16) l'importo medio della prestazione varia in base alle componenti del beneficio. L'attenzione posta dal legislatore nei confronti di quelle famiglie che, oltre ad essere in condizione di indigenza, sono gravate dall'onere dell'affitto o del mutuo è riscontrabile nei dati riportati di seguito.

²⁹⁴ Nel 2018 le famiglie del Sud disponevano di un livello di reddito per abitante significativamente meno elevato (14 mila euro) rispetto a quelle del Centro (19,9 mila euro) e quelle del Nord (circa 22,1 mila euro). Per un approfondimento vedasi Report dell'ISTAT, *Conti economici territoriali, anni 2016-2018*, 28 gennaio 2020.

Figura 16 - Componenti economiche del beneficio

	RdC			PdC			Totale		
	Nuclei percettori	Importo medio mensile (euro)	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo (euro)	Nuclei percettori	Importo medio mensile (euro)	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo (euro)	Nuclei percettori	Importo medio mensile (euro)	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo (euro)
Senza mutuo e senza canone	619.079	541,05	1.866	67.199	245,66	5.051	686.278	509,45	2.178
Con mutuo	19.556	656,02	3.020	378	398,24	5.230	19.934	650,43	3.062
Con canone	451.125	579,27	4.888	63.731	233,55	6.800	514.856	531,36	5.125
Totale complessivo	1.089.760	559,18	3.138	131.308	240,04	5.900	1.221.068	521,13	3.435

Fonte: Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, luglio 2020.

In questo caso, nonostante le rilevanti differenze in merito al reddito annuo dichiarato dalle tre categorie di nuclei percettori, si nota come l'istituto non crei particolari distorsioni in merito all'importo erogato. E' appurato che, nonostante il reddito dichiarato da un nucleo "con mutuo" sia in media superiore a quello di un altro "senza mutuo", il primo è gravato da una spesa non indifferente per far fronte a tale onere. Pertanto, al fine di non creare disparità di sorta, appare corretta la valutazione posta in essere dal legislatore di garantire un importo medio mensile maggiore a quei soggetti che sono vincolati da un contratto di affitto o, ancor più, da un mutuo stipulato per l'acquisto di un'abitazione di proprietà.

Una equa distribuzione delle risorse si nota anche nel caso delle famiglie in cui vi è la presenza di minori. In Fig. 17 è evidenziata la differenza tra l'importo medio mensile dei nuclei "senza presenza di minori" e quelli "con presenza di minori". Nel caso di questi ultimi la somma risulta superiore qualsiasi sia il numero di componenti del nucleo.

Lo stesso non si può dire per i nuclei "con presenza di disabili"²⁹⁵, i quali percepiscono una somma media mensile di 514 euro e inferiore ai 527 euro che ricevono coloro che non hanno tra i componenti un soggetto affetto da disabilità²⁹⁶.

L'aspetto in questione è particolarmente delicato perché la legge prevede che ai soli fini del RdC, il reddito familiare è determinato «*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*».

²⁹⁵ In sede di conversione del Decreto-Legge, con riferimento alla Pensione di Cittadinanza, è stato introdotta un'eccezione. Infatti, il sussidio viene garantito all'anziano richiedente che, indipendentemente dalla sua età, convive (esclusivamente) con una persona affetta da disabilità grave o non autosufficiente

²⁹⁶ La platea di beneficiari del RdC comprende 1.304.259 nuclei percettori, ovvero 245.759 nuclei con presenza di disabili (18,84%) e 1.058.500 nuclei senza presenza di disabili (81,16%). Dati di *Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020*, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza.

Figura 17 - Nuclei percettori di RdC e PdC per numero di componenti e presenza di minori

Numero componenti nucleo	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
<i>Nuclei con presenza di minori</i>			
1	-	-	-
2	61.394	122.788	533,16
3	137.265	411.795	608,17
4	147.319	589.276	664,74
5	75.276	376.380	676,99
6 e più	38.408	250.127	675,72
Totale	459.662	1.750.366	634,31
<i>Nuclei senza presenza di minori</i>			
1	526.814	526.814	412,85
2	196.932	393.864	501,77
3	81.862	245.586	597,61
4	32.134	128.536	672,99
5	5.849	29.245	652,38
6 e più	1.006	6.256	606,00
Totale	844.597	1.330.301	464,50

Fonte: Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

In sintesi, nel reddito dichiarato vengono computate anche le pensioni di invalidità civile, cecità, sordità e gli assegni agli invalidi parziali²⁹⁷. Considerando che per l'anno 2020 il sussidio di inabilità per gli invalidi civili è di 286,82 euro mensili (3.728 euro annui)²⁹⁸, la previsione di legge può comportare l'esclusione del RdC di una famiglia in cui vi è la presenza di un disabile, anche se tale nucleo rientra in tutti i restanti criteri selettivi. In ogni caso, questo comporta sempre una riduzione dell'importo della prestazione per tutti i nuclei che comprendono una persona titolare di misure assistenziali.

²⁹⁷ L'inclusione della pensione d'inabilità civile tra i redditi rilevanti è dovuta al fatto che non si vuole comunque riconoscere al disabile un "doppio trattamento".

²⁹⁸ Con la circolare INPS 23 settembre 2020, n.107, è stata riconosciuta d'ufficio una maggiorazione economica tale da garantire un reddito mensile pari a 651,51 euro (8.469,63 euro annui) ai soggetti invalidi civili totali (al 100%), ai ciechi assoluti e ai sordi. Tale previsione incrementa notevolmente le risorse in favore degli individui percettori di pensione di inabilità, anche se, per questi assistiti, l'accesso al RdC diventa in pratica impossibile. Infatti, i redditi percepiti vanno considerati ai fini dell'erogazione del RdC stesso e sapendo che il limite per accedervi è di 6.000 euro annui (con le eventuali maggiorazioni già viste) appare difficile, salvo in rari casi, che un invalido civile al 100% possa far richiesta per entrambe le misure. Il legislatore, così facendo, da un lato garantisce ai soggetti più deboli un aiuto maggiormente sostanzioso rispetto al precedente, dall'altro lato ha in pratica reso 'categoriale' la pensione di invalidità rendendo meno universale l'intervento assistenziale previsto dal RdC.

A titolo di esempio si riporta la tabella che segue:

Composizione	Reddito	Assegno di invalidità	RdC
Nucleo di tre persone	10.000	-	Ammissibile
Nucleo di tre persone con un componente affetto da disabilità	8.000	3.700	Non ammissibile
Nucleo di due persone	8.000	-	Ammissibile
Nucleo di due persone con un componente affetto da disabilità	5.000	3.700	Non ammissibile

In sintesi, anche se il RdC è compatibile con gli assegni di invalidità, appare verosimile che vi siano comunque delle sacche di esclusione di famiglie in evidente stato di bisogno.

Analizzando poi le domande pervenute per canale di trasmissione si evince che *«l'81% viene trasmesso dai CAF e dai Patronati e il 18% dalle Poste Italiane e infine l'1% dai cittadini che inseriscono la domanda autonomamente sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali»*. Nonostante le molteplici indicazioni presenti al fine di incentivare la presentazione e la gestione della domanda online, la quasi totalità dei richiedenti preferisce i canali tradizionali. Difficile dire con certezza quali siano i motivi di tale scelta, ma è facile supporre che a causa della mole di informazioni da inserire nei moduli e della probabile assenza di strumenti o di destrezza in capo ai richiedenti, sia più semplice gestire la procedura se seguiti da operatori competenti.

4.2 Il RdC/PdC ha raggiunto l'obiettivo di contrastare efficacemente la povertà?

Concludendo, è però difficile dire con certezza se l'introduzione del RdC ha comportato una riduzione della povertà nel nostro Paese, ma è evidente che in concomitanza con l'avvio della misura si è verificata una diminuzione della povertà assoluta in tutte le zone d'Italia²⁹⁹. Nel 2019 si stimavano quasi 1,7 milioni di famiglie in condizione di bisogno (con un'incidenza pari al 6,4%) per un totale di 4,6 milioni di soggetti (7,7%), in netto calo rispetto al 2018 quando l'incidenza era rispettivamente al 7% e all'8,4%. Nel Mezzogiorno la povertà familiare è scesa dal 10% all'8,6%, mentre quella individuale dall'11,4% al 10,1%. Nel Centro si è registrata una diminuzione pari ad un punto percentuale. I dati

²⁹⁹ Il richiamo è sempre al Report dell'Istat del 16 giugno 2020, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà*.

sulle condizioni di povertà relativa dimostrano invece che la situazione è rimasta sostanzialmente invariata in tutte le zone d'Italia³⁰⁰.

Appare evidente che lo sforzo fatto dal legislatore e le risorse messe a disposizione dei bisognosi siano decisamente maggiori rispetto alle precedenti misure. La valutazione del RdC/PdC deve essere necessariamente di natura relativa, pertanto di seguito si vede una comparazione con il REI al fine di osservare le differenze in ambito pratico dei due istituti³⁰¹. La Fig. 18 mostra quant'è cambiato sia il numero di nuclei percettori, sia l'importo totale erogato dallo Stato, che l'importo medio fruito dai beneficiari. Si nota come tutte e tre le componenti sopracitate siano di gran lunga superiori per quei soggetti che si sono visti accogliere la richiesta del RdC/PdC.

Si può dire, comunque, che importanti risultati sono stati conseguiti nell'ultimo anno sul fronte del contrasto alla povertà. Infatti, il disegno del RdC, anche se non è in grado di portare tutti i bisognosi a superare lo stato di indigenza economica, contribuisce almeno a farli avvicinare alla soglia riducendo quindi la gravità del problema.

In altre parole, in un prossimo futuro l'istituto potrebbe ridurre l'intensità della povertà. Appare opportuno, dunque, prendere in considerazione anche questa dimensione se si vuole valutare l'efficacia della misura. Occorrerà in ogni caso attendere e considerare un periodo di tempo maggiormente significativo per dare un giudizio più completo, anche perché, a seguito dell'emergenza COVID-19 e di tutte le problematiche ad essa connesse, è stata implementata una nuova e ulteriore misura di sostegno economico, il Reddito di Emergenza.

³⁰⁰ Nel 2019 le famiglie in condizioni di povertà relativa erano poco meno di 3 milioni (11,4%), per un totale di oltre 8,8 milioni di individui (14,7%).

³⁰¹ Il Reddito di Inclusione (REI) non può più essere richiesto a partire dal 1° marzo 2019 e dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto e tantomeno rinnovato per una seconda volta. Per coloro ai quali il REI fosse già stato riconosciuto in un data antecedente ad aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prefissata, fatta salva la possibilità di richiedere il RdC/PdC.

Fig. 18 - Differenze tra REI e RdC/PdC

Mese	Perceptor di ReI			Perceptor di RdC/PdC			
	Numero nuclei	Importo totale erogato	Importo medio erogato	Numero nuclei	Numero nuclei con almeno un pagamento (*)	Importo totale erogato	Importo medio erogato
Gennaio 2018	81.594	24.470.351	299,90	-		-	-
Febbraio 2018	93.874	29.248.616	311,57	-		-	-
Marzo 2018	143.474	44.534.431	310,40	-		-	-
Aprile 2018	183.466	56.487.086	307,89	-		-	-
Maggio 2018	224.247	70.324.086	313,60	-		-	-
Giugno 2018	243.963	76.080.802	311,85	-		-	-
Luglio 2018	276.742	83.904.486	303,19	-		-	-
Agosto 2018	315.626	94.073.624	298,05	-		-	-
Settembre 2018	318.800	93.403.085	292,98	-		-	-
Ottobre 2018	334.773	97.076.290	289,98	-		-	-
Novembre 2018	342.264	97.461.370	284,75	-		-	-
Dicembre 2018	356.900	101.384.794	284,07	-		-	-
Gennaio 2019	348.456	99.316.897	285,02	-		-	-
Febbraio 2019	287.275	82.351.154	286,66	-		-	-
Marzo 2019	305.986	86.695.100	283,33	-		-	-
Aprile 2019	166.752	50.309.211	301,70	570.448	1.105.952	283.922.831	497,72
Maggio 2019	133.813	40.248.594	300,78	724.565		359.248.422	495,81
Giugno 2019	112.643	34.280.715	304,33	847.562		402.731.085	475,16
Luglio 2019	93.196	28.058.968	301,07	886.772		415.655.464	468,73
Agosto 2019	83.432	25.428.218	304,78	932.878		440.420.781	472,11
Settembre 2019	70.396	20.868.089	296,44	945.765		444.011.691	469,47
Ottobre 2019	58.199	17.084.939	293,56	980.223		462.548.477	471,88
Novembre 2019	50.336	14.604.259	290,14	996.908		498.090.646	499,64
Dicembre 2019	44.125	12.714.104	288,14	1.021.558		563.471.563	551,58
Gennaio 2020	30.541	8.779.663	287,47	1.035.249		530.602.326	512,54
Febbraio 2020	21.695	6.415.480	295,71	925.438		497.486.343	537,57
Marzo 2020	16.877	4.984.531	295,34	996.549		532.503.536	534,35
Aprile 2020	12.242	3.615.477	295,33	1.037.786	559.797.244	539,41	
Maggio 2020	8.062	2.396.313	297,24	1.085.209	588.651.617	542,43	
Giugno 2020	3.945	1.237.680	313,73	1.107.641	600.946.355	542,55	
Media nuclei beneficiari			-				1.006.754
Importo medio mensile			295,52				509,42

(*): Si tratta del numero dei nuclei che hanno percepito almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno.

L'analisi di questi nuclei è disponibile nell'Osservatorio online-sezione dati navigabili (<https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/redcit/index.jsp>)

Fonte: Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, luglio 2020.

4.2.1 Il Reddito di Emergenza

In favore di quei nuclei familiari che hanno sperimentato delle difficoltà in conseguenza della pandemia da virus COVID-19, l'art. 82 del decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. decreto "Rilancio"), ha previsto per tali famiglie una misura di sostegno economico chiamata Reddito di Emergenza (REM). Tale istituto non è compatibile con la presenza nel nucleo di componenti che siano al momento della domanda percettori di RdC e ai fini dell'accesso alla prestazione sono identificati dei requisiti da rispettare al fine di intervenire presso quei soggetti in condizione di necessità causata principalmente dall'emergenza epidemiologica³⁰².

Per poter ricevere il sussidio il nucleo familiare deve possedere cumulativamente un patrimonio mobiliare che non superi i 10 mila euro³⁰³; un reddito non superiore all'importo del reddito di emergenza (con riferimento al mese di aprile 2020); un valore dell'ISEE inferiore a 15 mila euro e la residenza in Italia³⁰⁴.

Il REM non può essere erogato alla famiglia in cui è presente un componente che ha percepito una delle indennità previste dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18³⁰⁵ e dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Si fa riferimento ai sussidi assegnati per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020 ai liberi professionisti, ai lavoratori co.co.co, autonomi, del settore agricolo, dello spettacolo e stagionali del turismo e degli stabilimenti termali³⁰⁶.

Ciascuna quota del REM è determinata in un ammontare pari a 400 euro, moltiplicati per il parametro della scala di equivalenza (la stessa del RdC) fino ad un massimo di 2 o di 2,1 nel caso in cui siano presenti nel nucleo familiare soggetti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza³⁰⁷. Il beneficio è erogato in due quote, ognuna pari all'ammontare sopra descritto.

Nel caso in cui, a seguito di verifiche predisposte dall'INPS con l'Agenzia delle entrate venisse scoperto il mancato possesso dei requisiti, il beneficio è immediatamente revocato con conseguente restituzione di quanto indebitamente percepito.

³⁰² Come per il RdC il beneficiario della prestazione non è il singolo richiedente ma il nucleo familiare.

³⁰³ La soglia del patrimonio mobiliare viene aumentata di 5 mila euro e fino ad un massimo di 20 mila euro per ciascun componente oltre al primo. L'anno di riferimento per il calcolo è il 2019.

³⁰⁴ Il componente che presenta la richiesta deve avere residenza italiana.

³⁰⁵ Indennità previste agli articoli 27, 28, 29, 30 e 38.

³⁰⁶ Le indennità di 500, 600 o 1.000 euro spettavano ai richiedenti a seconda della categoria lavorativa e dal mese in cui è stata fatta richiesta. Ad esempio, avevano diritto a 600 euro per i mesi di marzo e aprile e 1.000 euro per maggio i liberi professionisti che rientravano nei requisiti richiesti per accedere al bonus.

³⁰⁷ L'importo massimo percepibile è di 800 euro, elevabile fino a 840 solo in presenza di disabili gravi o non autosufficienti.

Ai fini dell'erogazione del REM, il legislatore ha stanziato risorse entro il limite di 945,6 milioni di euro per l'anno 2020.

Con il decreto-legge 14 agosto 2020, n.104, all'art. 23 sono state disposte «nuove misure in materia di Reddito di emergenza». La disposizione infatti ha previsto il riconoscimento di un'ulteriore mensilità del REM che si aggiunge a quanto eventualmente già erogato ai sensi del decreto "Rilancio". Per accedere al sussidio è necessario presentare una nuova domanda. Il limite massimo di spesa per garantire tale quota aggiuntiva è determinato in 172,5 milioni di euro per il 2020³⁰⁸.

4.2.1.1 Criticità

Il REM è una misura che nasce con lo scopo di fronteggiare la crisi economica causata dalla pandemia e prevede di aiutare i nuclei familiari in condizioni di necessità in conseguenza dell'emergenza COVID-19. Nonostante l'obiettivo sia molto chiaro, appare difficile identificare come questo verrà attuato. Considerando anche il fatto che alcuni criteri sono meno rigidi rispetto a quelli del RdC, sembra complicato valutare se i soggetti che percepiscono il REM abbiano o meno subito un peggioramento delle condizioni economiche a causa del virus. Inoltre, non viene precisato nulla riguardo alla cittadinanza degli assistiti, se non che il richiedente debba essere residente in Italia. Questo requisito, rispetto al RdC, comporta notevoli facilitazioni per l'accesso alla misura, poichè sono ammessi anche gli stranieri con permesso di soggiorno non di lungo periodo. Poi, appare particolare la scelta del legislatore di richiedere una soglia più alta di quella prevista per il RdC in merito al patrimonio mobiliare e addirittura di non imporre vincoli sul possesso di patrimonio immobiliare.

Con riferimento ai beni mobiliari, appaiono due evidenti criticità: la prima è che vengono considerati quelli del 2019, perdendo di vista l'obiettivo di aiutare chi si è effettivamente impoverito nel 2020 a causa della pandemia; la seconda riguarda la soglia di accesso al beneficio, ovvero, se si considera una famiglia composta da due genitori e un figlio, la quale dispone di una somma pari a 20.000 euro in c/c bancario fin da subito utilizzabile, non sembra essere verificata la condizione "di emergenza" prevista dall'istituto.

³⁰⁸ L'importo totale erogato ai percettori REM ad agosto 2020 è pari a 315 milioni di euro (50 milioni a maggio, 122 a giugno, 108 a luglio e 34 ad agosto). Dati di *Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020*, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

Con riferimento ai beni immobiliari, appare corretta la scelta del legislatore di non porre vincoli di sorta, poiché trasformare tale patrimonio in denaro liquido, utile per far fronte all'imminente necessità, richiederebbe tempi troppo lunghi.

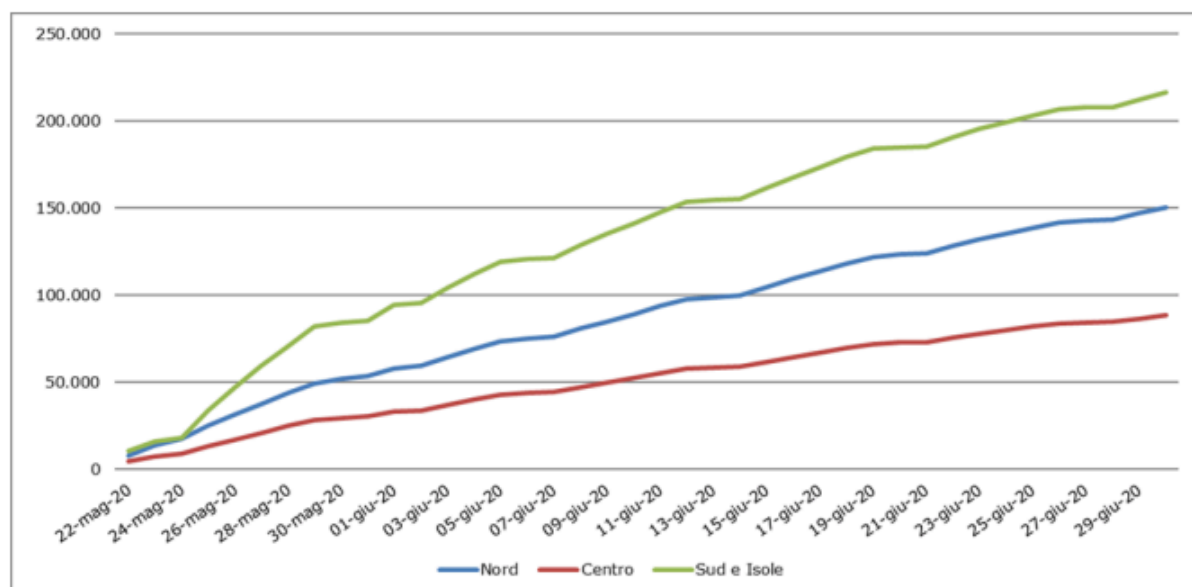
In sintesi, vista la situazione di emergenza, il legislatore ha ritenuto opportuno attivare un intervento con forti caratteristiche di accesso facilitato e rapidità di erogazione, accettando, di contro, una minore equità distributiva.

4.2.1.2 Alcuni dati

Al 31 luglio 2020 risultano quasi 600 mila i nuclei richiedenti il REM: al 47,5% di questi è stato erogato il beneficio (285 mila), al 50% è stato respinto (300 mila) e il restante 2,5% è in attesa di definizione della domanda³⁰⁹. La distribuzione geografica delle domande pervenute somiglia molto a quella osservata per il RdC, ovvero la concentrazione maggiore si ha nelle regioni del Sud e delle Isole (45,8%), poi nelle regioni del Nord (33,8%) e infine in quelle del Centro (20,4%).

Di seguito si può notare l'incremento delle domande presentate in relazione sia al tempo che alle zone geografiche (Fig. 19).

Fig. 19 - Nuclei richiedenti REM per data di presentazione della richiesta e area geografica



Fonte: Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, luglio 2020.

³⁰⁹ Per una lettura dei dati sul REM maggiormente esaustiva si rimanda a *Reddito/Pensione di Cittadinanza, Reddito di Inclusione e Reddito di Emergenza*, Osservatorio statistico, Report trimestrale aprile 2019 - giugno 2020, INPS, luglio 2020.

Per quanto riguarda l'accoglimento delle istanze per il sussidio, i nuclei percettori sono risultati oltre 85 mila nel mese di maggio 2020, 133 mila a giugno e 66 mila a luglio.

Le regioni con il maggior numero di famiglie coinvolte sono la Campania (17%), la Sicilia (15,3%) e il Lazio (12,1%).

Gli importi erogati a titolo di REM hanno subito, in media, un sostanziale decremento con il passare dei mesi. La somma media mensile del sussidio è passata dai 589 euro di maggio, ai 555 di giugno e 519 di luglio. La Campania detiene il primato dell'importo più alto erogato in ognuno dei tre mesi considerati, seguita da Sicilia, Puglia e Calabria.

In questo senso, una sostanziale differenza rispetto al RdC riguarda invece le regioni del Centro-Nord. Come si è visto, in tali territori le somme erogate a titolo di RdC risultavano molto più basse rispetto al Sud Italia, mentre, nel REM, si nota come i contributi elargiti siano piuttosto omogenei (Fig. 20). Appare tuttavia difficile dare una spiegazione a questo fatto solamente utilizzando i dati fino ad ora pubblicati, anche se si può dedurre che il periodo di lockdown³¹⁰, iniziato il 9 marzo e terminato il 3 maggio successivo, ha causato situazioni di disagio economico molto simili in tutto il Paese.

Fig. 20 - Nuclei percettori e importo medio mensile (maggio, giugno, luglio)

Regione e Area geografica	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	14.484	32.659	532,91
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	358	804	529,75
Lombardia	28.334	69.060	543,67
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.137	2.761	537,92
Veneto	9.719	21.979	532,93
Friuli-Venezia Giulia	2.803	5.918	518,60
Liguria	5.583	11.657	519,53
Emilia-Romagna	12.384	27.580	526,02
Toscana	12.824	27.340	525,36
Umbria	3.397	7.272	527,96
Marche	5.146	11.571	538,32
Lazio	34.495	73.884	528,73
Abruzzo	5.763	12.477	534,28
Molise	2.091	4.463	532,93
Campania	48.704	133.210	601,00
Puglia	22.982	56.869	574,87
Basilicata	4.570	9.995	540,16
Calabria	19.891	46.500	558,29
Sicilia	43.635	110.588	581,85
Sardegna	6.934	14.449	526,00
Italia	285.234	681.036	556,76
Nord	74.802	172.418	534,35
Centro	55.862	120.067	528,79
Sud e Isole	154.570	388.551	577,63

Fonte: Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS.

³¹⁰ Si tratta di una misura di contenimento attuata dal Governo Conte II° nel periodo in cui la curva epidemica era in fase di ascesa. La sospensione delle comuni attività commerciali al dettaglio oltre che ai servizi di ristorazione ha causato ingenti danni economici ai soggetti maggiormente colpiti.

4.2.1.3 Il REM come opportunità per il futuro?

Come è stato detto il REM si configura come una misura “transitoria” elargita sotto forma di una *tantum* e che poco ha a che fare con il RdC. Innanzitutto, il nuovo sostegno economico è caratterizzato da una maggiore universalità rispetto a tutte le precedenti misure di ausilio ai bisognosi. Il fatto di prevedere delle soglie di accesso meno stringenti e di non considerare il patrimonio immobiliare dei richiedenti, rende il contributo maggiormente appetibile alla platea di persone in condizioni di indigenza e, anche se alcune di queste non risultano totalmente prive di mezzi di sostentamento, grazie al sussidio godrebbero di maggiore flessibilità economica in vista di un futuro molto incerto. In una situazione di grave crisi come quella odierna, che ha colpito moltissimi cittadini e non solo coloro che soffrivano già di una condizione economica precaria, appare interessante osservare come un istituto più universale e meno condizionato, affine per certi versi più volte citato *Basic Income*, avrebbe risolto molti dei problemi che si sono verificati e che si verificheranno nei prossimi mesi. Il REM, caratterizzato dalla mancanza di attivazione in capo ai beneficiari, è quanto di più simile a un reddito di base si sia mai visto in Italia. Appare tuttavia necessario considerare che, sia la straordinarietà del momento storico che i vincoli imposti per la spesa pubblica, difficilmente consentiranno di rendere strutturale tale misura o un istituto maggiormente universale e incondizionato.

4.3 Gli obiettivi di politica attiva sono stati raggiunti?

Un ultimo ma fondamentale aspetto sul quale è giusto soffermarsi è naturalmente quello della valutazione dell’impatto che avuto il RdC sul mercato del lavoro.

Dai dati ANPAL, al 1° settembre 2020 il numero totale di soggetti tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro risultavano più di un milione. A seguito di un’attenta valutazione svolta dai CPI e dai *navigator*, sono oltre 170 mila le persone esentate da tale obbligo. Pertanto, gli assistiti vincolati alla firma del Patto risultano 875.887 (Fig. 21).

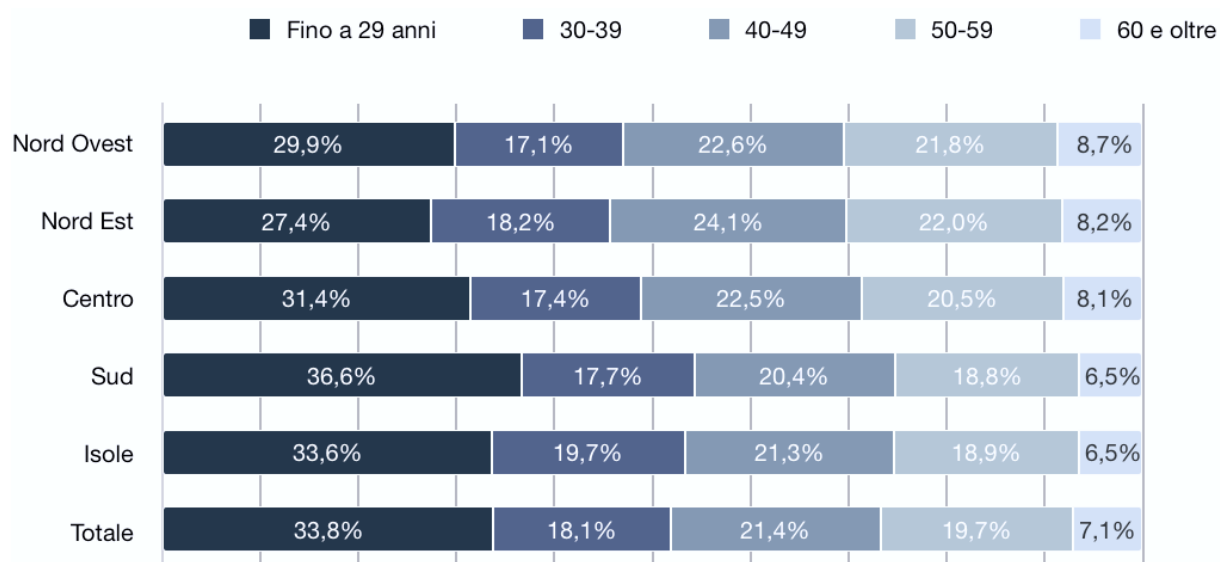
Figura 21 - Beneficiari del RdC presenti nel database ANPAL soggetti al Patto per il lavoro

Ripartizione	Beneficiari presenti all'interno del database Anpal				Beneficiari soggetti al Patto per il lavoro
	Motivi del mancato obbligo alla sottoscrizione del Patto per il lavoro				
	Totale	Esonerati	Rinviati ai Comuni	Rifiuto Abbandono Esclusione	
Nord Ovest	132.092	1.213	241	3.055	127.583
Nord Est	66.570	5.426	3.523	14.200	43.421
Centro	128.078	4.299	37	8.864	114.878
Sud	457.681	23.694	1.923	46.817	385.247
Isole	264.189	16.671	9.678	33.082	204.758
Totale	1.048.610	51.303	15.402	106.018	875.887

Fonte: ANPAL, dati al 01/05/2020

Osservando la tabella (Fig. 22) si riscontrano particolari differenze relativamente alle classi di età dei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro. A livello nazionale poco più della metà di essi (51,9%) ha un'età inferiore ai 40 anni, ma, se si considerano le ripartizioni geografiche, le regioni meridionali presentano una popolazione con un'età media più bassa del resto d'Italia. Nel Sud infatti gli under 40 sono più della metà degli assistiti, mentre nel Centro e nel Nord la componente maggioritaria è composta da ultra 40enni.

Figura 22 - Componenti di nuclei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro per classi di età



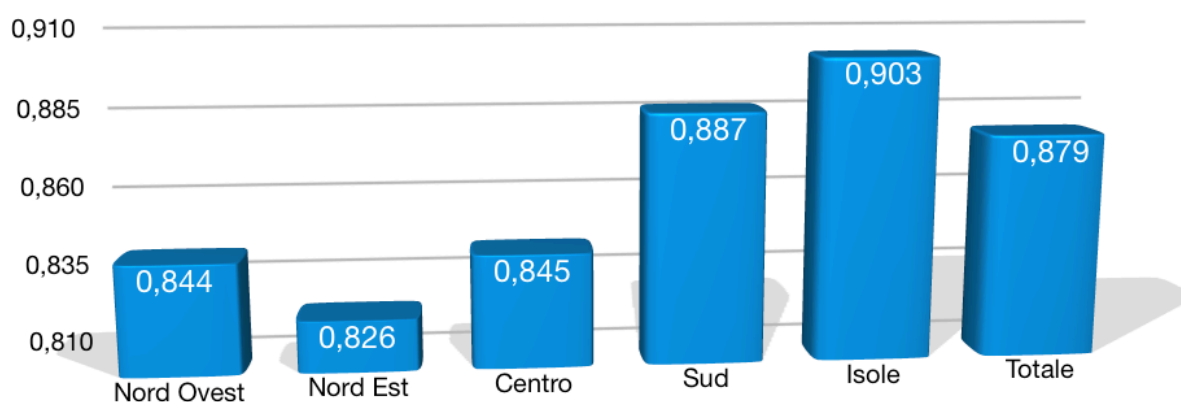
Fonte: elaborazione di ANPAL, dati al 01/05/2020

Per quel che riguarda il livello di istruzione, i dati mostrano una percentuale particolarmente elevata di individui soggetti al Patto che possiedono titoli di studio con una qualifica molto bassa. Il 71,5% detiene un livello di istruzione secondaria di I° grado. Il 25,9% invece ha un livello di istruzione fino alla scuola secondaria di II° grado. Solo il

2,6% del totale dispone di un titolo di istruzione terziaria. Non si notano grandi differenze fra le diverse ripartizioni geografiche, sebbene si registri un'incidenza di soggetti con i più bassi livelli di istruzione nel Nord Ovest della penisola italiana.

Di particolare importanza è, inoltre, l'indice di profiling³¹¹ (Fig. 23). Tale valore definisce la probabilità che ha il beneficiario di non essere occupato entro i successivi 12 mesi dalla sottoscrizione del Patto. Il valore, assegnato in base al profilo personale di occupabilità del soggetto, è compreso tra 0 (facilmente collocabile nel mercato del lavoro) e 1 (grado massimo di difficoltà di reinserimento lavorativo).

Figura 23 - Indice di profiling dei componenti di nuclei familiari firmatari del Patto per il lavoro



Fonte: elaborazione di ANPAL, dati al 01/05/2020

Come è evidenziato, l'indice varia dallo 0,826 (Nord Est) allo 0,903 (Isole). Questo dimostra come nella quasi totalità dei casi si tratti di soggetti che presentano basse probabilità di accesso all'occupazione, con distanze dal mercato del lavoro che crescono se ci si sposta verso le regioni meridionali. Sia nelle Isole che nel Sud Italia, infatti, l'indice di profiling medio è maggiore rispetto al valore medio nazionale.

Dopo aver visto questi dati è utile capire se le misure di politica attiva siano risultate efficaci o meno. E' doveroso ricordare che chi ha fatto richiesta di RdC ad aprile 2019 e dal successivo mese ha potuto godere del beneficio, dovrà necessariamente presentare una nuova domanda nel mese di ottobre 2020 se ritiene di possedere ancora i requisiti per poter accedere al sussidio. Infatti, il termine massimo di durata del RdC è di 18 mesi, a cui segue una sospensione della durata di un mese prima di poterlo rinnovare.

³¹¹ Dopo aver presentato la dichiarazione di immediata disponibilità (DID), al soggetto beneficiario del RdC viene assegnato il Profilo di occupabilità (indice di profiling) che determina il percorso personalizzato di politica attiva da seguire.

Il bilancio di questo primo periodo è stato stilato dall'ANPAL in un comunicato stampa rilasciato il 1° settembre 2020³¹². Si legge che *«1.132.737 famiglie povere hanno ricevuto un sostegno economico grazie al Reddito di cittadinanza (RdC)»*, ovvero circa l'80% delle famiglie in povertà assoluta. Tra i membri adulti di tali famiglie, vi sono *«2.148.219 persone che risultano beneficiari del RdC, a cui si aggiungono i minori che sono 705.321»*. Sono "solo" 875.887 *«le persone tenute a recarsi al Centro per l'impiego e alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro»*, mentre le rimanenti 1.272.332 sono esonerate da quest'obbligo perché non in grado di lavorare e 1.099.609 sono inviate direttamente ai servizi sociali dei Comuni per la sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale.

In tutto il comunicato viene evidenziato il lavoro svolto dai navigator, che dal *«primo settembre 2019 al 31 luglio 2020 hanno partecipato, con gli operatori dei Centri per l'impiego, alle convocazioni e ai colloqui per 775.282 beneficiari di RdC»* e sempre *«con gli operatori dei Cpi, alla "presa in carico" di 388.357 assistiti, con la sottoscrizione del Patto per il lavoro»*. Inoltre, stanno *«svolgendo le convocazioni e i colloqui per la presa in carico dei rimanenti 273.328 percettori del sussidio»* e hanno *«seguito 144.424 piani personalizzati di accompagnamento al lavoro»*. Tuttavia, non è dato sapere quanti di questi piani siano andati a buon fine trasformandosi di fatto in posti di lavoro e quanti invece no.

Altresì, viene specificato che l'attività dei navigator si è concentrata fondamentalmente sulla platea tenuta ad accettare il Patto per il lavoro e, in particolare, l'incarico svolto da tali operatori ha contribuito *«a far sì che 196.046 beneficiari abbiano sottoscritto un rapporto di lavoro»*. Dalle informazioni a disposizione, però, non è possibile affermare che i contratti in oggetto siano stati stipulati grazie ai Patti per il lavoro o semplicemente grazie al merito di coloro che hanno trovato un'occupazione in modo autonomo.

In ogni caso, il presidente di ANPAL Mimmo Parisi ha espresso un giudizio più che favorevole nei confronti dei risultati pubblicati, specificando: *«di fronte a questi numeri non si può negare che il Reddito di Cittadinanza abbia avuto un impatto positivo, anche grazie all'intervento diretto dei navigator»*.

Tuttavia, l'entusiasmo di Parisi va in contrasto con alcune criticità emerse nei mesi scorsi e ben evidenziate nel "Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica" della

³¹² Va tenuto conto del lungo periodo di lockdown causato dall'emergenza COVID-19 che ha sicuramente condizionato i risultati dell'analisi; *Reddito di cittadinanza e contributo dei navigator, I numeri di un'attività proseguita nonostante le difficoltà causate dalla pandemia*, Comunicato stampa, Anpal Servizi, 1° settembre 2020, Roma.

Corte dei conti³¹³. I magistrati contabili, pur ammettendo che il Reddito di cittadinanza «*si conferma in grado di fornire un buon contributo al contrasto della povertà assoluta*»³¹⁴, non possono fare a meno di sottolineare che «*per quel che riguarda il secondo pilastro del Rdc, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti*». Già nel medesimo rapporto del 2019, la Corte dei conti manifestò diverse perplessità, rimarcando il fatto che il Rdc fosse uno «*strumento che intende rispondere sia a esigenze di lotta alla povertà sia a esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro)*» e che quindi «*porta in sé il teorico rischio di confondere obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi*». La Corte accusa principalmente uno tra gli elementi fondamentali che avrebbe causato questa discrasia: «*Non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell'attività dei Centri per l'impiego e una crescita del loro ruolo nell'ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro*». A ciò si aggiunge un fatto già analizzato in precedenza, ovvero «*nella ricerca del lavoro continuano ad avere un ruolo predominante, in Italia, i canali informali (costituiti da parenti, amici e conoscenti)*».

In conclusione, gli ultimi dati utili spiegano che dei 196 mila contratti attivati dopo la presentazione della domanda, 135 mila sono a tempo determinato, 35 mila a tempo indeterminato e 8 mila di apprendistato. Di questi, fanno sapere dal Ministero del Lavoro, i contratti ancora attivi sono poco più di 100 mila, ovvero il 9,6% degli idonei³¹⁵.

Tali numeri confermano che il processo di reinserimento occupazionale degli assistiti procede molto lentamente³¹⁶. Se le stime INPS dimostrano come più di un terzo dei percettori si può considerare “occupabile”, i risultati non appaiono incoraggianti visto che gli effettivi inserimenti lavorativi si contano in qualche decina di migliaia. Peraltro, considerando gli esiti tutt'altro che idilliaci, sembrerebbe una buona pratica quella di valutare quanti soggetti hanno realmente beneficiato dei servizi di supporto e quali, invece, hanno trovato lavoro in modo “fisiologico” aiutati probabilmente dagli incentivi contributivi che affiancano le politiche occupazionali. Allo stesso tempo, sarebbe interessante che il Ministero del Lavoro analizzasse concretamente quanti percettori del

³¹³ Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Corte dei conti, 2020.

³¹⁴ Si veda il § 4.1.4. e per approfondimenti si consulti il Report dell'ISTAT del 16 giugno 2020 riguardante le statistiche sulla povertà.

³¹⁵ Dati al 7 luglio 2020.

³¹⁶ In tal ottica il Programma Nazionale di Riforma (PNR) prevede una decisa azione di rafforzamento dei servizi sociali territoriali, al fine di garantire un livello di servizio uniforme su tutto il territorio nazionale. *Programma Nazionale di Riforma, Sezione III, Documento di Economia e Finanza 2020, p. 68.*

sussidio hanno rinunciato alla ricerca di un'opportunità lavorativa al solo fine di fruire del RdC o, nel caso limite, per poterlo mantenere arrotondando la somma ricevuta con prestazioni di lavoro irregolare³¹⁷.

Pertanto, ad un anno dall'entrata in vigore della misura appare difficile valutare positivamente gli esiti delle politiche attive presenti nel RdC e gli indicatori non permettono di fare stime ottimistiche in vista del futuro³¹⁸.

³¹⁷ Così PAOLO PASCUCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2, giugno 2020, p. 291: «non pare azzardato affermare che il Rdc e la condizionalità che lo governa tendono a perseguire anche l'obiettivo di favorire, tramite la ricerca di un lavoro pur non ottimale ma regolare, l'emersione da un sommerso che alimenta l'esclusione sociale e una vita spesso ai margini della legalità». Nel caso italiano, però, il rischio di distorsioni derivanti dal lavoro "nero" appare elevato perchè tale sommerso potrebbe falsare i requisiti di accesso dei potenziali beneficiari privando il RdC della sua credibilità, riducendo oltretutto il gettito fiscale utile al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale.

³¹⁸ In questo senso, la posizione del Governo fa intravedere uno spiraglio di luce in fondo al tunnel: «A distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del RdC e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà ma in futuro dovrà essere valutato come sia stato in grado di cambiare lo status lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace». *Programma Nazionale di Riforma, Sezione III, Documento di Economia e Finanza 2020*, p. 68.

Considerazioni conclusive

All'esito di quanto evidenziato nei precedenti paragrafi, è possibile tracciare una valutazione complessiva sul Reddito di Cittadinanza italiano nel cono di luce delle considerazioni teoriche osservate nel primo capitolo e, in ogni caso, nella prospettiva di ricondurre il nostro sistema di welfare e lavoro nella direzione invocata dalle Istituzioni europee, sempre considerando le esperienze di altri Stati comunitari e senza dimenticare errori, opportunità e sperimentazioni che derivano dalla storia della legislazione italiana in materia.

E' stato osservato che i tempi e le condizioni politiche e finanziarie presenti al giorno d'oggi in Europa, specialmente in Italia, non appaiono maturi per un reddito di cittadinanza nella sua accezione più pura, caratterizzato da universalità ed incondizionalità (*basic income*). Questo perchè, oltre alla scarsità delle risorse economiche necessarie per l'adozione, la giustificazione morale di tale misura risulta ancora scarsamente condivisa.

A dispetto dei nomi utilizzati, l'analisi si è focalizzata su modelli di reddito minimo in cui la componente del contrasto alla povertà si combina con quella delle politiche attive e, conseguentemente, con l'accesso al lavoro.

Nei fatti il concetto di occupazione quale strumento di inclusione sociale e di partecipazione alla vita collettiva, oltre che di liberazione dallo stato di bisogno, continua ad ergersi quale caposaldo delle politiche dei governi europei come di quello italiano, anche se qualcuno sta abbozzando l'idea che il solo reddito derivante dal lavoro non sarà per sempre sufficiente a garantire quanto sopra descritto. Pertanto, sono sempre più vive le ipotesi per cui lo Stato debba attivare dei meccanismi di assistenza non solo in favore di quei soggetti inidonei allo svolgimento di una mansione, ma anche per i *working poors* che a causa del livello troppo basso dei loro redditi si trovano a rischio povertà.

Pur al cospetto delle considerevoli difficoltà applicative degli interventi messi in campo dal legislatore italiano che, modificando continuamente colore politico, ha dovuto subire i naturali condizionamenti derivanti sia da esigenze elettorali che dalla necessità di ottenere un consenso immediato, l'analisi condotta permette di osservare il nuovo filo conduttore che lega gli interventi di assistenza sociale. Tale consequenzialità di provvedimenti, pur scontando le incertezze e i problemi applicativi evidenziati in questo

elaborato, ha condotto la legislazione in materia a promuovere nuove e diverse iniziative di lotta alla povertà e alla disuguaglianza.

Il legislatore ha creato l'istituto del Reddito di Cittadinanza di cui al D.L. 4/2019, agendo con discrezionalità e, sfruttando il carattere "aperto" della Costituzione, ha operato uno spostamento del baricentro del *welfare state* italiano verso una dimensione maggiormente universalistica e assistenzialista, tenendo a mente che l'anima della Costituzione rimane pur sempre lavorista. Infatti, si deve riconoscere che la misura in questione non si configura come puramente assistenziale ma come una prestazione "ibrida", ispirata dall'art. 4 della Costituzione, che ha lo scopo di fungere da strumento di accompagnamento al lavoro. In sintesi, il RdC nasce con lo scopo di contrastare la povertà, condizionando l'accesso al beneficio alla verifica dello stato di bisogno e, per quanto concerne il principio della meritevolezza, all'attivazione dell'assistito per il conseguimento di un'occupazione laddove questo sia possibile³¹⁹.

La scelta di imporre un controllo sulla condizione di indigenza appare coerente con l'obbligo di rispettare gli equilibri finanziari, selezionando la platea di beneficiari in base alla loro situazione di necessità³²⁰.

Sebbene l'architettura complessiva del RdC trovi giustificazione non solo nella legislazione comunitaria, ma anche nell'ordinamento statutario lavorista, sussistono seri dubbi circa l'efficacia, l'efficienza e la legittimità costituzionale della misura, quest'ultimi riferibili specialmente alla scelta ideologica di delimitare l'accesso al trattamento agli stranieri extracomunitari tramite il requisito di residenza rafforzato, che rischia di escludere dalla tutela soggetti a rischio esclusione sociale e di creare distorsioni in merito all'efficacia del provvedimento.

³¹⁹ G. S. MASSARA, op. cit., p. 119.

³²⁰ All'articolo 1 del D.L. 4/2019 viene precisato che il «RdC costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili». Nonostante i diritti sociali siano universali, nel momento in cui si passa all'implementazione degli stessi, il legislatore si trova a dover rispettare i vincoli di bilancio derivanti dalla scarsità di risorse finanziarie e, quindi, ad operare una selezione means-test dei beneficiari. A livello teorico però appare senza sbavature il commento di MAURIZIO CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, Rivista di Sicurezza Sociale, Fascicolo 1, Marzo 2019: «La prospettiva incombente, in effetti, è quella della degradazione dei diritti sociali a "livelli essenziali". Un frastagliato e instabile quadro, che ha come fulcro la questione del rapporto tra "esigibilità dei diritti sociali e provvista finanziaria", e giustifica una ragione di preoccupazione che mai prima aveva avuto motivo di essere avvertita o esplicitata: quella di preservare la "credibilità" della dimensione sociale dell'ordito costituzionale, a fronte degli effetti della crisi economica; una situazione nella quale, come è evidente, la disponibilità di adeguate risorse finanziarie si pone come condizione di effettività della stessa valenza normativa».

Sono numerose le questioni lasciate insolute ad un anno e mezzo dall'approvazione dell'istituto e, se da un lato è possibile affermare che i risultati raggiunti nella lotta alla povertà hanno dato esito positivo e fanno ben sperare per il futuro, dall'altro lato sorgono innumerevoli perplessità nei confronti delle politiche attive predisposte per il reinserimento lavorativo degli assistiti. L'impressione è che, nonostante la mole di risorse spese per il loro potenziamento, la capacità di risposta dei sistemi di collocamento e in generale di tutti gli apparati amministrativi coinvolti non è conforme a quanto sperato.

Le cause di quello che si può definire senza mezzi termini un "fallimento" sono riscontrabili, in *primis*, nel fatto che il mercato del lavoro odierno fatica ad assorbire nuovi lavoratori, specialmente coloro che possiedono una qualifica professionale molto bassa, e quelle rare volte che ciò accade, gli assistiti hanno il diritto di poter rifiutare un'eventuale proposta. In quest'ottica, se è vero che il RdC sulla carta appare una misura dalla doppia finalità con una progettualità molto chiara, nella realtà dei fatti si è rivelata totalmente assistenzialistica, realizzata in fretta per mantenere quella promessa elettorale tanto agognata e voluta dal M5S. Nonostante lo strumento in questione si confermi in grado di fornire un aiuto a molte persone bisognose³²¹, tale esito non può bastare per sopperire alla *debacle* delle politiche attive, in cui domanda e offerta di lavoro quasi mai hanno avuto il privilegio di incontrarsi.

Tuttavia, appare comunque un'opera ardua realizzare un sistema compiuto e funzionante in grado di garantire una soluzione nazionale ai problemi economico-sociali dei cittadini bisognosi e contemporaneamente di permettere la riqualificazione professionale e il reinserimento lavorativo degli stessi.

³²¹ Come si è visto, nonostante i dati sulla povertà assoluta diano segnali incoraggianti, risulta difficilmente osservabile una vera e propria correlazione tra le risorse impiegate e i risultati raggiunti a causa della mancanza di informazioni approfondite.

BIBLIOGRAFIA

AGODI MARIA CARMELA, DE LUCA PICIONE GIUSEPPE LUCA, *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare, Fascicolo 2, 2013.

AGOSTINI CHIARA, *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera, Percorsi di secondo welfare, dicembre 2015.

AGOSTINI CHIARA, *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera, Percorsi di secondo welfare, dicembre 2015; *Nuova Carta Acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione, Cosa ci dicono i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e del Welfare?*, in Percorsi di secondo welfare, 07 ottobre 2014, reperibile presso il sito <https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/nuova-carta-acquisti-prime-riflessioni-sulla-sperimentazione.html>

ALAIMO ANNA, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale*, Fascicolo 3, Il Mulino, 2017.

BALESTRIERI GIULIANO, *Reddito universale a ricchi e poveri: solo così saremo liberi di lavorare. La ricetta dell'economista belga*, Business Insider Italia, 15 maggio 2018, reperibile al sito: <https://it.businessinsider.com/reddito-universale-a-ricchi-e-poveri-solo-cosi-saremo-liberi-di-lavorare/>

BARBIERI PAOLO, *Nuovi rischi, nuovo welfare: le sfide del futuro*, in *Stato e mercato, Rivista quadrimestrale*, Il Mulino, 2/2005.

BIONDI DAL MONTE FRANCESCA, CASAMASSIMA VINCENZO, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Rivista Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, Il Mulino, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2014.

BOERI TITO, PEROTTI ROBERTO, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna, 2002.

BRINI ELISA, *Welfare o Workfare: esperienze e prospettive a confronto*, in *Sociologia del lavoro*, fascicolo 153, 2019.

BRONZINI GIUSEPPE, *Il reddito di cittadinanza: una proposta per l'Italia e per l'Europa*, I ricci, Edizioni Gruppo Abele, Napoli, 2011.

BUCCI TONINO, *Voucher, la Germania insegna: sostituirli con i minijob rischia di essere la classica toppa che allarga il buco*, *Il Fatto Quotidiano*, 27 Marzo 2017, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/27/voucher-la-germania-insegna-sostituirli-con-i-minijob-rischia-di-essere-la-classica-toppa-che-allarga-il-buco/3477437/>

BUFACCHI ISABELLA, *Germania, divario tra ricchi e poveri ai massimi storici*, *Il Sole 24 Ore*, 7 Ottobre 2019, reperibile al sito <https://www.ilsole24ore.com/art/germania-divario-ricchi-e-poveri-massimi-storici-AC9b9gp>

CASILLO ROSA, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 3, settembre 2019.

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

CICALA ALESSANDRO, *Il reddito di cittadinanza dall'utopia universalistica ai primi passi legislativi nell'ordinamento giuridico italiano: la legge n. 26 del 28 marzo 2019*. Tesi di Laurea in Diritto del lavoro, Luiss Guido Carli, relatore Prof. Michel Martone, correlatore Prof. Raffaele Fabozzi, A.A. 2018/2019, reperibile presso la Biblioteca "LuissThesis" nel sito della LUISS: <http://tesi.luiss.it/26493/>

CINELLI MAURIZIO, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, *Rivista di Sicurezza Sociale*, Fascicolo 1, Marzo 2019.

CIRCOLARE MINISTERIALE n. 1 del 27-03-2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Sistema dei Servizi Sociali - Emergenza Coronavirus*.

CODICE PENALE: Articolo 270 bis (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico*; Articolo 280 (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Attentato per finalità terroristiche o di eversione*; Articolo 289 bis (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*; Articolo 416 ter (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Scambio elettorale politico-mafioso*; Articolo 422 (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Strage*; Articolo 640 bis (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*.

COLOMBO DAVIDE, *Reddito di cittadinanza, con i 780 euro la povertà di supera solo al Sud*, Il Sole 24 Ore, 28 dicembre 2018, reperibile al sito <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-12-28/i-780-euro-consentono--superare-poverta-soltanto-meridione-182313.shtml?uuid=AErYsn5G>

COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITA' MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE (CIES), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008-2009*, Novembre 2009, reperibile presso il sito <https://www.forumterzosettore.it/multimedia/allegati/rapporto%20CIES%202009.pdf>

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Art. 1 e 4.

CORTE COSTITUZIONALE

Corte cost., sentenza n. 108 del 2018, *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, Edilizia residenziale pubblica - norme della regione Liguria - assegnazione di alloggi a cittadini di paesi extracomunitari - requisiti - regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale - contrasto con la direttiva europea relativa allo status degli stranieri soggiornanti di lungo periodo - irragionevolezza e mancanza di proporzionalità - illegittimità*, pubblicazione in G.U. 30/05/2018.

Corte cost, sentenza n. 432 del 2005, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, *Sent. 432/05 A. Giudizio di legittimità in via incidentale - eccezione di inammissibilità - denunciata carente esposizione dei fatti di causa - reiezione*, pubblicazione in G.U. 07/12/2005.

Corte cost, sentenza n. 187 del 2010, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, pubblicazione in G.U. 03/06/2010 n. 22.

Corte cost, sentenza n. 40 del 2013, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, pubblicazione in G.U. 20/03/2013 n. 12.

Corte cost, ordinanza n. 32 del 2008, pubblicazione in G.U. 27/02/2008.

Corte cost, sentenza n. 222 del 2013, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, *Assistenza - Straniero - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di prestazioni sociali - Requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi per tutti gli aspiranti, inclusi gli stranieri titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, e gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni per gli stranieri extracomunitari - Ricorso del Governo - Asserita lesione dello standard di soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali assicurato dalla normativa dello Stato - Mancata individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero - Inammissibilità delle questioni*, pubblicazione in G.U. 24/07/2013 n. 30.

Corte cost, sentenza n. 133 del 2013, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, *Straniero - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati - Erogazione agli stranieri extracomunitari subordinata al possesso del requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni - Discriminazione arbitraria per l'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito della residenza e le condizioni di bisogno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure*, pubblicazione in G.U. 12/06/2013 n. 24.

Corte cost, sentenza n. 40 del 2011, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, *Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 - Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale - Requisiti per l'accesso al detto sistema - Ricorso del Governo - Ius superveniens concernente la disposizione impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione medio tempore della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere*, pubblicazione in G.U. 16/02/2011 n. 8.

Corte cost, sentenza n. 172/2013, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, *Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso della titolarità della carta di soggiorno - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura*, pubblicazione in G.U. 10/07/2013 n. 28.

Corte cost, sentenza n. 122 del 2020, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, pubblicazione in G.U. 24/06/2020 n. 26.

CORTE DI GIUSTIZIA UE, Sezione II, sentenza n. C-415/07 del 2 aprile 2009, reperibile al sito http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20110429-122122_C_415_07itpdf.pdf

DECRETO MINISTERIALE

D.M. 16 settembre 2008, (GU n. 281 del 1-12-2008), *Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113*, Ministero dell'economia e delle finanze.

D.M. 10 gennaio 2013, (GU Serie Generale n. 102 del 03-05-2013), *Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

D.M. 26 maggio 2016 (GU Serie Generale n. 166 del 18-07-2016), *Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale*.

D.M. 22 ottobre 2019, *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)*.

D.M. 21 ottobre 2019 (GU Serie Generale n. 285 del 05-12-2019), *Individuazione dei Paesi nei quali non è possibile acquisire la certificazione sulle dichiarazioni ISEE ai fini del Reddito di cittadinanza*.

D.M. 2 marzo 2020 (GU Serie Generale n. 163 del 30-06-2020), *Tempistiche per la fruizione del beneficio economico spettante ai nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza*.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 dicembre 2013, n. 159 (GU Serie Generale n. 19 del 24-01-2014), *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

DECRETO LEGGE

D.L. 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L.

D.L. 9 Novembre 2012, n. 5, (GU Serie Generale n. 33 del 09-02-2012 - Suppl. Ordinario n. 27), *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, convertita in legge, con modificazioni, dalla LEGGE 4 aprile 2012, n. 35 (GU Serie Generale n. 82 del 06-04-2012 - Suppl. Ordinario n. 69)*.

D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, (GU Serie Generale n.23 del 28-01-2019), *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*

D.L. 18 giugno 1998, n. 237, *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 167 del 20 luglio 1998, Art. 1; Art. 9.

D.L. 15 settembre 2017, n. 147, (GU n. 240 del 13-10-2017), *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.*

D.L. 14 settembre 2015, n. 150, (GU Serie Generale n.221 del 23-09-2015 - Suppl. Ordinario n. 53), *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

D.L. 17 marzo 2020, n. 18, (G.U. Serie Generale n. 70 del 17-03-2020), *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

D.L. 19 maggio 2020, n. 34, (G.U. Serie Generale n. 128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21), *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

D.L. 14 agosto 2020, n. 104 (GU Serie Generale n.203 del 14-08-2020 - Suppl. Ordinario n. 30), *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia.*

DISEGNO DI LEGGE n. 1148, comunicato alla Presidenza il 29 ottobre 2013, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario.*

FERRERA MAURIZIO, *Il modello sud-europeo di welfare state*, in *Rivista italiana di scienza politica*, volume 26, Issue 1, 1996.

FIABANE FRANCESCA, *Il sistema di protezione sociale in Germania: il piano Hartz e le sue ripercussioni sul mercato del lavoro*, Tesi di Laurea in Lingue Moderne per la Comunicazione e la Cooperazione Internazionale, Università degli Studi di Padova, relatore Mario Pomini, A.A. 2018/2019.

FONTANA GIORGIO, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP C.S.D.I.E. "Massimo D'Antona".IT - 389/2019.

FRIEDMAN MILTON, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

FUMAGALLI ANDREA, *Dieci tesi sul reddito di cittadinanza*, prima stesura settembre 1998, reperibile al sito del BIN Italia: <https://www.bin-italia.org/dieci-tesi-sul-reddito-cittadinanza/>

GAMBARDELLA DORA, *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare, volume 2, 2013.

GIUBBONI STEFANO, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista di Sicurezza Sociale*, Il Mulino, n. 2/2014; *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT - 13/2003.

GLIATTA MARIA ANTONELLA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli - 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, 2019.

GORI CRISTIANO, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2017.

HABERL SONJA, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Rivista trimestrale, Il Mulino, 2/2019.

HARSTAD P., *Executive Summary of Findings from a Survey of Alaska Voters on the PFD*, 22 giugno 2017.

HOHNERLEIN EVA MARIA, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Rivista trimestrale, Fascicolo 3, 2019.

IMPELLIZZIERI GIORGIO, *Il reddito di cittadinanza in Alaska*, in *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana - Primo commento al decreto-legge n. 4/2019*, a cura di Manuel Marocco e Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2019.

Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, in *Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, Fascicolo 3, Il Mulino, 2001.

JONES D., MARINESCU I., *The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*, Working paper 24312, National Bureau Of Economic Research, febbraio 2018.

LAFARGUE PAUL, *Il diritto all'ozio*, 1880.

LEGGE

L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, commi 47 e 48, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

L. 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000.

L. 28 dicembre 2015, n. 208, (GU Serie Generale n. 302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*.

L. 15 Marzo 2017, n. 33, (GU Serie Generale n. 70 del 24-03-2017), *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi dei servizi sociali*.

L. 27 dicembre 2017, n. 205, (GU Serie Generale n. 302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62), *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*.

L. 28 marzo 2019, n. 26, (GU Serie Generale n. 75 del 29-03-2019), *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*.

L. 24 aprile 2020, n. 27, (GU Serie Generale n.110 del 29-04-2020 - Suppl. Ordinario n. 16), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*.

LEGGE PROVINCIALE

Legge provinciale n. 13 del 2007 (Politiche sociali nella provincia di Trento), modificata dalla legge provinciale n. 2 del 2009 (Legge finanziaria di assestamento 2009).

Legge provinciale n. 15 del 24 luglio 2012, Provincia autonoma di Trento, *Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria*, (B.U. 31 luglio 2012, n. 31).

LEGGE REGIONALE

L.R. 19 febbraio 2004, n. 2, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*, Bollettino ufficiale della Regione Campania.

L.R. 19 gennaio 2005, n. 3, *Promozione della Cittadinanza solidale*, Bollettino ufficiale della Regione Basilicata.

L.R. 10 luglio 2015, n. 15, *Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*. Bollettino ufficiale della Regione Friuli - Venezia Giulia.

L.R. 28 dicembre 2018, n. 29, *“Legge di stabilità”*, Bollettino ufficiale della Regione Friuli - Venezia Giulia.

L.R. 23 luglio 2010, n. 23, *Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale*, B.U. 24 agosto 2010, n. 35 della Valle d’Aosta.

L.R. 14 marzo 2016, n. 3, *Reddito di dignità regionale e politiche per l’inclusione sociale attiva*, B.U. 15 marzo 2016, n. 28 della Regione Puglia.

LUCIANI MASSIMO, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, Studi in onore di Luigi Arcidiacono, Giappichelli, Torino, 2011.

LUMINO ROSARIA, MORLICCHIO ENRICA, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare, 2/2013.

MANCINELLI LUIGI, *Thomas Paine, “The agrarian justice” e il basic income*, BIN Italia, 17 aprile 2013, reperibile al sito <https://www.bin-italia.org/thomas-paine-the-agrarian-justice-e-il-basic-income/>

MARTELLI ALESSANDRO, *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare, 3/2015.

MONTICELLI ELENA, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, Osservatorio Costituzionale, AIC, Fascicolo 2/2017, 11 maggio 2017.

MORTATI COSTANTINO, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Principi fondamentali art. 1 - 12, Bologna, 1975.

NATILI MARCELLO, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Rivista quadrimestrale, Fascicolo 1, Il Mulino, 2016.

NEGRI NICOLA, SARACENO CHIARA, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.

NOTA MINISTERIALE n. 2191 del 19 marzo 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Sospensione delle misure di condizionalità per beneficiari reddito di cittadinanza - Articolo 40 del Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020*.

OLIVERI LUIGI, *Una sfida all'organizzazione dei centri per l'impiego*, in *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana - Primo commento al decreto-legge n. 4/2019*, a cura di Manuel Marocco e Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2019.

ORSI COSMA EMILIO, *Reddito di base, le radici di un'idea*, in *Aggiornamenti Sociali*, volume 47, fascicolo 4, Fondazione San Fedele, 2016.

PAINE THOMAS, *Agrarian Justice*, 1797.

PANZETTA RICCARDO, *Dov'è finita la social card? A un anno dal suo varo, che cosa ne è stato della tessera del governo? E' servita o è stata una beffa? Ecco l'andamento della diffusione della carta*, L'Espresso, 21 ottobre 2009, reperibile presso il sito

<https://espresso.repubblica.it/palazzo/2009/10/21/news/dov-e-finita-la-social-card-1.16404>

PASCUCCI PAOLO, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 2, giugno 2020.

PATRIZIA DAVID, *La politica dell'assistenza tra riformismo e tradizione*, in *Stato e mercato*, Il Mulino, n. 14, Agosto 1985.

PESSI ROBERTO, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale*, Fascicolo 1, Il Mulino, 2019.

POLACCHINI FRANCESCA, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 6 marzo 2019.

PROIA GIAMPIERO, *Stato sociale e redditi minimi*, Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, 2016.

RAUSEI PIERLUIGI, *Reddito di Cittadinanza - Contrasto alla povertà e politica del lavoro*, IPSOA, Wolters Kluwer, 2019.

REDAZIONE ONLINE de Il Sole 24 Ore, *Macron annuncia il reddito universale entro il 2020. Piano povertà da 8 miliardi*, Il Sole 24 Ore, 13 settembre 2018, reperibile al sito <https://www.ilsole24ore.com/art/macron-annuncia-reddito-universale-entro-2020-piano-poverta-8-miliardi-AEfEjhrF>

SACCHI STEFANO, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, Il Mulino, n. 5/2006.

SARACENO CHIARA, *Il welfare*, Farsi un'idea, Il Mulino, 2013.

SIGILLO' MASSARA GIUSEPPE, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno) - Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli Editore, Torino, Luglio 2019.

SOMMA ALESSANDRO, *Contro il reddito di cittadinanza*, in *Lavoro alla spina, welfare à la carte, Lavoro e previdenza ai tempi della gig economy*, Linee, Meltemi, Milano, 2019; *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma, 2014.

TCHERNEVA PAVLINA, *The job guarantee: design, jobs, and implementation*, Working Paper No. 902, Levy Economics Institute of Bard College, April 2018. Reperibile presso <http://www.levyinstitute.org/publications/the-job-guarantee-design-jobs-and-implementation>

TOSO STEFANO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016.

TRIPODINA CHIARA, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto*, in *La cittadinanza europea*, Fascicolo 1, 2018; *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa - Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giustizia e politica costituzionali, Giappichelli, Torino, 2013.

VAN DERBORGHT YANNICK e VAN PARIJS PHILIPPE., *L'allocation universelle*, BIEN-CH, Edition La Découverte, Parigi, 2005.

VARSORI ENRICO, *Il Reddito di Cittadinanza*, tesi di laurea in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca' Foscari Venezia, relatore Prof.ssa Francesca Coin, A.A. 2015/2016.

VILLANI-LUBELLI UBALDO, *Il reddito di cittadinanza: il caso svizzero*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, *Rivista trimestrale*, Il Mulino, 2/2019.

WATSON BRETT, GUETTABI MOUHCINE, REIMER MATTHEW, *Universal Cash and Crime*, *The Review of Economics and Statistics*, 5 aprile 2019.

SITOGRAFIA

Alaska Permanent Fund: <https://pfd.alaska.gov/>

ANPAL Servizi:

Il reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi Europei, giugno 2019:
<http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=0a560674-c5bd-4048-ab82-a0a895fe0cdf.pdf&uid=0a560674-c5bd-4048-ab82-a0a895fe0cdf>;

Le politiche e i servizi per il lavoro in Germania: focus sul sistema dell'Hartz IV, novembre 2018:

<https://www.anpalservizi.it/documents/20181/95701/SCHEDA+Germania.pdf/e1774888-12a1-4a99-96d3-6b96d1aa282c?version=1.0>;

Reddito di cittadinanza e contributo dei navigator, I numeri di un'attività proseguita nonostante le difficoltà causate dalla pandemia, Comunicato stampa, Anpal Servizi, 1° settembre 2020, Roma:

<https://www.anpalservizi.it/documents/20181/127819/CS+1+SETTEMBRE+2020.pdf/be3ae98c-5ce6-4eb9-9964-ce91c6e27e4a>

BIEN (Basic Income Earth Network), *About Basic Income*: <https://basicincome.org/about-basic-income/>

BIN Italia, *Osservazioni sul reddito*: <https://www.bin-italia.org/16918-2/>

Central Intelligence Agency, Library, The world factbook archive:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>

Dati EUROSTAT:

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income distribution statistics/it&oldid=102553#Disparit.C3.A0 di reddito](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_distribution_statistics/it&oldid=102553#Disparit.C3.A0_di_reddito)

Camera dei Deputati, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, A.C. 1637, Studi - Osservatorio legislativo e parlamentare, Dossier 12 marzo 2019:

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-11763/disposizioni-urgenti-materia-reddito-cittadinanza-e-pensioni.html>

Camera dei Deputati, lavori preparatori dei progetti di legge, Atto Camera 1637, Dossier n. 100/5, Ripartimento Lavoro D19004 (21 marzo 2019), *D.L. 4/2019 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=6&leg=18&idDocumento=1637&sede=&tipo=>

Camera dei Deputati, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, Dossier n. 100, 29 gennaio 2019, D.L. 4/2019 - A.S. n. 1018: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01098275.pdf>

Camera dei Deputati, *Programma Nazionale di Riforma*, Documento di Economia e Finanza 2020: <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/il-programma-nazionale-di-riforma-2020.html>

Central Intelligence Agency (CIA): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Posizione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge recante "disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"*, Roma, 11 marzo 2019, <http://www.regioni.it/newsletter/n-3580/del-28-03-2019/reddito-di-cittadinanza-gli-emendamenti-proposti-dalle-regioni-19552/>

Confindustria, *RdC e Quota 100: dai risparmi meno spinta su consumi e PIL*, Valutazione delle politiche pubbliche, Centro Studi Confindustria, 28/10/2019: <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/valutazione-delle-politiche-pubbliche/tutti/dettaglio/infografica-Rdc-e-Quota-100-dai-risparmi-meno-spinta-su-consumi-e-PIL>

Commissione Europea:

Proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio che accompagna la comunicazione della Commissione sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2020, Bruxelles, 17 dicembre 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0653>;

ESPN Thematic report on minimum income schemes. France, edit by Michel Legros, ottobre 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>;

Peer Review on "Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)", Peer Country Comments Paper – France, Vilnius, Lithuania, 7-8 febbraio 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9278>;

Direttiva 109/2003/CE, *Cittadini di paesi terzi: norme per i soggiorni di lungo periodo*, 25 Novembre 2003:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX:32003L0109>; Direttiva 98/2011/CE, *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*, 13 dicembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098>;

Schema di reddito minimo, incremento sui consumi:

https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2019_en;

Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato* Testo rilevante ai fini del SEE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0651>;

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE, (2000/C 364/01): https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

Corte dei conti: *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, 2020*: <https://www.corteconti.it/Download?id=9e8923ba-4ef4-480e-90f0-ef307c3fa756>

Data.Drees:

http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=fr

Deutscher Bundestag - Anwalt.De:

https://www.anwalt.de/?pid=10798&gclid=Cj0KCQjwwOz6BRCgARIsAKEG4FVtB7oXea kEZCxm3DY6msbtwvh2RxYi-tS8WsCa_ekSNv1hrFJY7PYaAlcPEALw_wcB

Enciclopedia Treccani:

Previdenza sociale:

[https://www.treccani.it/enciclopedia/previdenza-sociale/#:~:text=Complesso%20di%20istituti%20e%20attivit%C3%A0,particolari%20situazioni%20di%20necessit%C3%A0%20\(infortunio%2C;](https://www.treccani.it/enciclopedia/previdenza-sociale/#:~:text=Complesso%20di%20istituti%20e%20attivit%C3%A0,particolari%20situazioni%20di%20necessit%C3%A0%20(infortunio%2C;)

Assistenza sociale:

<https://www.treccani.it/enciclopedia/assistenza-e-servizi-sociali/#:~:text=L'assistenza%20sociale%20comprende%20l,sociali%20all'interno%20della%20societ%C3%A0;>

Poor law, Dizionario di Economia e Finanza (2012):

[http://www.treccani.it/enciclopedia/poor-law_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/;](http://www.treccani.it/enciclopedia/poor-law_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

Flexsecurity:

[https://www.treccani.it/vocabolario/flexsecurity_%28Neologismi%29/#:~:text=flexsecurity%20\(flex%20security\)%2C%20s.%20f.,categorie%20pi%C3%B9%20deboli%20dei%20lavoratori](https://www.treccani.it/vocabolario/flexsecurity_%28Neologismi%29/#:~:text=flexsecurity%20(flex%20security)%2C%20s.%20f.,categorie%20pi%C3%B9%20deboli%20dei%20lavoratori)

Eur - Lex, European Union Law, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea:

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Titolo X, Politica sociale, Articolo 151 (ex articolo 136 del TCE):

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF;>

Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, 92/441/CEE, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale,

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/1992/441/oj;>

Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008H0867>

Hartz IV Regelsatz: <https://www.hartziv.org/regelbedarf.html>

Historic UK - The history and Heritage Accommodation Guide, by Jessica Brain, *The Victorian Workhouse*:

<https://www.historic-uk.com/HistoryUK/HistoryofBritain/Victorian-Workhouse/>

INPS:

XVIII Rapporto annuale dell'INPS, Luglio 2019:

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52957>

Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario, XI Commissione "Lavoro, Previdenza Sociale" del Senato, Roma, 9 giugno 2015:

[https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Istituzione reddito cittadinanza delega a Governo introduzione salario min orario.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Istituzione%20reddito%20cittadinanza%20delega%20Governo%20introduzione%20salario%20min%20orario.pdf);

Messaggio INPS n. 1608 del 20 Aprile 2020, Roma, *Domanda di Reddito e Pensione di Cittadinanza. Ampliamento delle modalità di richiesta del beneficio:*

<https://www.inps.it/MessaggiZIP/Messaggio%20numero%201681%20del%2020-04-2020.pdf>;

Circolare 23 settembre 2020, n. 107, Roma:

<https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%20107%20del%2023-09-2020.htm>;

Reddito/Pensione di Cittadinanza, Reddito di Inclusione e Reddito di Emergenza,

Osservatorio Statistico, Report trimestrale aprile 2019 - giugno 2020, luglio 2020:

<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=0%3b46437%3b52633%3b&lastMenu=52633&iMenu=1&itemDir=51758>;

Appendice Statistica Aprile 2019 Agosto 2020, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51758>;

Circolare INPS del 23/09/2020, n. 107, Roma:

<https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%20107%20del%202023-09-2020.htm>

ISTAT:

Beneficiari di carta acquisti: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=I_SOCCARD

Informazioni su spesa pubblica rinvenibili nel sito web: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_FPA;

Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, ISTAT, 16 giugno 2019:

https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf;

Strumenti di protezione sociale: disegni di legge 1148, 1670 e 1697, audizione parlamentare dell'11 giugno 2015: <https://www.istat.it/it/archivio/162091>;

Soglia di povertà: <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>;

Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva, 11° Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" del Senato della Repubblica, Roma, 18 Luglio 2018: <https://www.istat.it/it/archivio/219566>;

Report dell'ISTAT, *Conti economici territoriali, anni 2016-2018*, 28 gennaio 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/237813>

Lettera agli italiani di Beppe Grillo:

<https://www.ilblogdellestelle.it/2013/02/lettera agli italiani.html>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

Quaderni della ricerca sociale flash 29, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, 2014: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/SIA-sperimentazione-QRS-29-settembre-2014.pdf>

Catalfo: ora, in Europa, un sistema comune di reddito minimo garantito per combattere la povertà e l'esclusione sociale, articolo presente nella sezione notizie, 8 maggio 2020, reperibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Catalfo-ora-Europa-sistema-comune-di-reddito-minimo-garantito-per-combattere-poverta-esclusione-sociale.aspx#:~:text=l'esclusione%20sociale->

.Catalfo%3A%20ora%2C%20in%20Europa%2C%20un%20sistema%20comune%20di%20reddito,povert%C3%A0%20e%20l'esclusione%20sociale&text=%22Attenzione%20particolare%20ai%20gruppi%20di,in%20tutti%20gli%20Stati%20membri%22;

Definizione ISEE:

<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/ISEE/Pagine/default.aspx>;

Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi Comuni, Quaderni della ricerca sociale flash 29, 01 settembre 2014:

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/SIA-sperimentazione-QRS-29-settembre-2014.pdf>;

Composizione familiare: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx>;

Reddito di cittadinanza: www.redditicittadinanza.gov.it.

Notiziario INCA online, *Le prestazioni sociali tra universalismo e selettività*, N. 1-2/2016, Periodico edito da Ediesse srl: [http://www.inca.it/Portals/0/N OnLine 1-2 2016 1-90-1/swf/pdf/N OnLine 1-2 2016 1-90-1.pdf](http://www.inca.it/Portals/0/N%20OnLine%201-2%202016%201-90-1/swf/pdf/N%20OnLine%201-2%202016%201-90-1.pdf).

Parlamento Europeo:

Risoluzione del 20 ottobre 2010, sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa:

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+XML+V0//IT>;

Risoluzione del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)):

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+XML+V0//IT>

Povertà in Francia: <https://www.inegalites.fr/A-quels-niveaux-se-situent-les-seuils-de-pauvrete-en-France>

RSA francese 2020 (Fig.5): <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/3562-rsa-2020-montant-et-simulation-du-rsa>

State of Alaska, requisiti di eleggibilità: <https://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>

SIA, Sostegno per l'Inclusione Attiva, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:
<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/SINTESI-SIA-2017.pdf>

“Tutti gli esseri umani vogliono essere felici, peraltro, per poter raggiungere una tale condizione, bisogna cominciare col capire che cosa si intende per felicità”.

Jean-Jacques Rousseau