



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Martina Vincieri (2022). Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero. RIVISTA DEL DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE, XXII(1), 29-49 [10.3241/103784].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/887349> since: 2024-04-08

Published:

DOI: <http://doi.org/10.3241/103784>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Martina Vincieri, Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 1/2022, pp. 29-49.

The final published version is available online at: 10.3241/103784

Rights / License:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

When citing, please refer to the published version.

Martina Vincieri

Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I limiti stringenti (di cittadinanza, residenza e soggiorno) che delimitano la platea dei beneficiari: primi chiarimenti giurisprudenziali. – 3. Le difficoltà dell'avvio al lavoro. – 4. La centralità dell'attivazione di percorsi di accrescimento professionale per i lavoratori poveri. – 5. Le permanenti criticità e le prospettive di cambiamento.

1. Considerazioni introduttive

Lo strumento del Reddito di cittadinanza (RdC), disciplinato come noto con il d.l. n. 4/2019, conv. dalla l. n. 26/2019, e da ultimo modificato con la l. n. 234/2021¹, è stato ampiamente utilizzato quale misura assistenziale precipua di contrasto della povertà anche nella recente fase emergenziale, pur con qualche accorgimento². In parte è stato, altresì, rivolto a favore di beneficiari occupati³.

* Il saggio è stato realizzato nell'ambito del progetto «WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEwEquity, Decent work and Skills», CUP G24I19002630001, finanziato dal programma PRIN 2017.

¹ Legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024».

² In generale, come riportato nella Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza, ottobre 2021, (previsto all'art. 10, c. 1-bis, d.l. n 4/2019, e istituito con d.m. n. 49/2021), secondo i dati più recenti dell'Osservatorio INPS sul Reddito e la pensione di cittadinanza, «nei primi nove mesi del 2021 i nuclei beneficiari (per la stragrande maggioranza percettori di RdC) di almeno una mensilità di RdC/PdC sono stati 1.686.416 per un totale di 3.790.744 persone coinvolte. C'è stato un aumento rispetto ai 12 mesi dello scorso anno, pure caratterizzato dall'impatto della pandemia, quando i nuclei coinvolti erano stati 1.576.258, per un totale di 3.697.531 individui. Sempre nei primi 9 mesi di quest'anno, il beneficio è stato revocato a 89.956 nuclei, mentre sono decaduti dal diritto 243.845 nuclei».

³ In base al Rapporto ANPAL, 16 dicembre 2021, su *Reddito di cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC* «il complesso dei beneficiari che risulta più vicino al mercato del lavoro costituisce il 48,5% del totale dei beneficiari perché, al momento dell'accesso al beneficio, era in condizione di occupazione (18,2%) o aveva avuto una esperienza di lavoro nei tre anni precedenti l'erogazione del Reddito di Cittadinanza (30,4%)».

Il RdC è, infatti, destinato anche ai lavoratori poveri, a coloro cioè che, benché occupati, fanno parte di un nucleo familiare in condizione di povertà⁴; come si cercherà di chiarire però, questa misura nei fatti fatica ad intercettare i lavoratori poveri di oggi⁵.

Va allora indagato il legame fra lavoro povero e RdC.

Il dibattito sul tema dei *working poor* è, come noto, molto acceso e gli studiosi di diverse discipline continuano ad interrogarsi su quali possano essere le misure idonee di lotta alla povertà ed al dilagante fenomeno del lavoro povero, che è strettamente connesso alla discontinuità e temporaneità insita nel mercato del lavoro, nonché ai bassi salari percepiti⁶.

Come rimarcato nel XX Rapporto annuale INPS, «anche se la povertà è tipicamente concentrata tra i senza lavoro (disoccupati, inattivi e pensionati), il numero di individui che si trova in condizioni di povertà, pur avendo un lavoro o appartenendo ad un nucleo familiare in cui vi siano occupati, è cresciuto nel corso degli anni»⁷.

I lavoratori poveri sono rinvenibili sia nell'ambito della subordinazione sia dell'autonomia⁸ e sono carenti, se non privi, di protezione sociale⁹.

V'è da chiedersi, da questo punto di vista, se il RdC possa davvero considerarsi una misura di contrasto al lavoro povero.

⁴ La nozione di lavoratore povero (*in-work poor*) contenuta in Eurofound si riferisce al soggetto occupato almeno sette mesi nell'anno di riferimento e che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. Tale nozione comprende, come precisato, «due dimensioni costitutive», una individuale «connessa all'occupazione del singolo e a caratteristiche quali il salario del lavoro svolto, la posizione nel mercato del lavoro, la stabilità occupazionale e la durata dell'impiego nel tempo», l'altra collegata «alla struttura demografica e occupazionale dell'intero nucleo familiare»: cfr. in proposito P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. dir.*, 2019, p. 7 ss., il quale rimarca la distinzione tra lavoratore povero (*in-work poor*) e lavoratore a basso salario (*low-wage worker*).

⁵ In questi termini C. SARACENO, *La povertà è un dramma, va riformato il reddito di cittadinanza*, in *Il manifesto*, 5 marzo 2021.

⁶ Sulle ragioni del lavoro povero cfr., in particolare, T. TREU, *Il lavoro povero: radici strutturali e rimedi*, in *welforum.it*, 15 novembre 2019, secondo il quale «la crescente gravità e diffusione della povertà fra i lavoratori e fra le loro famiglie sono da ricondursi a vari fattori: non solo alla crisi economica, ma anche al minor numero di ore lavorate, alla precarietà dell'occupazione, all'impiego di manodopera poco qualificata specie nelle piccole imprese e d'altra parte alle scelte di aziende dotate di forte potere di mercato che decidono di scaricare il contenimento dei costi soprattutto sui salari dei lavoratori»; recentemente M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Torino, 2021, p. 199 ss.

⁷ Cfr. *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese*, XX Rapporto annuale, luglio 2021.

⁸ Rimarca come «nell'area del lavoro autonomo esistono povertà lavorative analoghe a quelle presenti in alcuni ambiti del lavoro subordinato, ove i rischi di insufficiente lavoro e corrispettivi inadeguati riguardano, per lo più, i titolari di rapporti diversi dallo standard» A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *questa Rivista*, 2021, p. 212. Si veda sul tema C. SARACENO, *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015. Tra i lavoratori poveri sono ricompresi, in particolare, le donne, gli immigrati, i giovani e i disabili, impiegati in lavori precari e mal e sottopagati: cfr. M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *questa Rivista*, 2020, p. 186 ss.

⁹ Come precisato negli studi di carattere economico solo il 50% dei *working poor* in Italia percepisce prestazioni di sostegno al reddito: v. M. BALDINI, D. PACIFICO, *Per i lavoratori poveri va ripensato tutto il sistema di sostegno*, in *lavoceinfo.it*, ove si precisa come si tratti di «un valore molto inferiore rispetto alla media Ue (65%) e superiore solo a Spagna, Portogallo, Croazia e Repubblica Ceca».

Si deve anticipare che diversi sono i profili di criticità legati al RdC nel contrastare la povertà ed in particolare la povertà lavorativa. Alcune criticità contenute nel menzionato d.l. n. 4/2019 sono apparse da subito evidenti e si sono acuite nella pandemia.

Il riferimento è in primo luogo alla stringente delimitazione dell'ambito di applicazione soggettivo, nonché all'individuazione dei requisiti reddituali e patrimoniali. L'aspetto, inoltre, maggiormente rilevante, considerato alquanto problematico e carente, attiene all'inserimento lavorativo, alla riqualificazione professionale ed all'inclusione sociale.

Criticità che vanno valutate in considerazione del recente intervento di modifica ad opera della citata l. n. 234/2021 e che, come sarà ulteriormente precisato, non sembrano cancellate.

Occorre, dunque, soffermarsi, sui diversi aspetti accennati e riflettere, oltreché sugli interventi modificativi appena introdotti, sulle prospettive di miglioramento e di cambiamento, facendo tesoro della repentina e forzata sperimentazione attuata nella fase di emergenza sanitaria, in particolare attraverso l'istituto del Reddito di emergenza (Rem) (art. 82, d.l. n. 34/2020).

V'è, cioè, da interrogarsi sui limiti che tuttora contraddistinguono lo strumento in esame e sulla possibilità di prevedere misure di contrasto del lavoro povero maggiormente inclusive.

2. I limiti stringenti (di cittadinanza, residenza e soggiorno) che delimitano la platea dei beneficiari: primi chiarimenti giurisprudenziali

Nell'individuare i soggetti destinatari della misura il d.l. n. 4/2019 ha introdotto criteri particolarmente restrittivi, soprattutto se confrontati con le previsioni normative proprie di altri ordinamenti europei.

Si tratta, esattamente, dei requisiti molto severi di cittadinanza, residenza e soggiorno, che hanno fortemente contenuto l'accesso al RdC degli stranieri, tra i quali sono rinvenibili fasce di lavoratori poveri¹⁰.

La dottrina ha messo in luce come il criterio della residenza in Italia per almeno dieci 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» (art. 2, c. 1, lett. a, n. 2, d.l. n. 4/2019), integri una forma di discriminazione indiretta soprattutto nei confronti dei cittadini non appartenenti all'UE,

¹⁰ Come emerge dai dati finora reperibili i requisiti menzionati hanno fatto sì che l'accesso degli stranieri al RdC sia molto contenuto: secondo i dati INPS solo il 9% ha usufruito della misura. Cfr., altresì, i dati ISTAT che riportano una percentuale di famiglie straniere in condizione di povertà assoluta che supera il 20%.

raramente residenti per un periodo così prolungato¹¹. Questo requisito selettivo è tra l'altro precipuo dell'ordinamento italiano.

Il beneficio è, inoltre, riservato ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e che abbiano, conseguentemente, la disponibilità di un reddito non inferiore all'assegno sociale (art. 2, c. 1, lett. a, n. 1, d.l. n. 4/2019).

Tali profili, piuttosto problematici, pongono questioni di legittimità costituzionale, nonché di rispetto della normativa comunitaria.

Con particolare riferimento al criterio della residenza decennale, si può segnalare una recente decisione, la prima a quanto consta sul tema, che attiene ad un profilo di discriminazione fondata sulla nazionalità nei confronti di cittadini eurounitari: l'argomentazione, invero non esaustiva, è riferita anche ai cittadini non appartenenti all'UE, escludendo per entrambi l'esistenza di una discriminazione, posto che la concessione del RdC presuppone la «sussistenza di un concreto e duraturo requisito di stabile collegamento con il territorio dello Stato italiano» erogatore del beneficio¹².

Il contrastato requisito della residenza prolungata ai fini della concessione della misura permane inalterato nella legislazione di cui al d.l. n. 4/2019, non essendo stato rivisto nella legge di bilancio 2022 che ha, in tal modo, trascurato le forti critiche emerse nel dibattito scientifico e le condivisibili proposte formulate dal Comitato scientifico di valutazione del RdC in favore di una sua riduzione quantomeno a cinque anni e preferibilmente a due, come peraltro previsto per il Rem.

Quanto al requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo richiesto in capo ai cittadini di Paesi terzi ai fini dell'accesso alla misura, si è pronunciata la Corte costituzionale, con l'attesa sentenza n. 19 del 25 gennaio 2022, investita con ordinanza del Tribunale di Bergamo del 9 luglio 2020 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, lett. a, d.l. n. 4/2019, in relazione agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117, c. 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 CDFUE).

Esattamente ha assunto rilevanza la questione di legittimità costituzionale della norma richiamata in quanto attribuisce il beneficio ai soli cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di

¹¹ Si veda, in particolare, M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, 2021, p. 132, la quale ha precisato come questa scelta «rivela una sorta di indifferenza per l'esclusione e la segregazione della fascia più marginale del mercato del lavoro». Sul tema v. D. COMANDÈ, *I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, 2020, p. 31 ss.; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 212 ss. Sia, altresì, consentito rinviare a M. VINCIERI, *Spunti critici sul Reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 36 ss.

¹² Cfr. l'ordinanza del T. Milano, 27 luglio 2021, intervenuta in merito al prospettato profilo di contrasto con il diritto dell'UE, precisamente con gli artt. 1, par. 2, 7, par. 2, 10 del Regolamento n. 492/2011 e con l'art. 24, par. 1, della direttiva n. 38/2004, relativi alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione nel territorio dello Stato membro ospitante.

soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, escludendo i titolari di permesso unico lavoro (art. 5, c. 8.1, d.lgs. 286/1998) o di permesso di soggiorno di almeno un anno (art. 41, d.lgs. 286/1998)¹³. Gli stringenti criteri previsti, secondo l'ordinanza di rimessione, sarebbero comunque in contrasto con l'art. 3 Cost. posto che, nel circoscrivere la platea dei beneficiari, l'eventuale limitazione deve rispondere al «principio di ragionevolezza»¹⁴; mancherebbe, dunque, una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto dal d.l. n. 4/2019 e la *ratio* della misura.

Il nodo centrale della questione attiene alla inclusione o meno del RdC tra le prestazioni dirette al soddisfacimento dei bisogni primari della persona umana, in quanto tali rivolte anche agli stranieri indipendentemente dal possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo¹⁵.

Invero, analoga questione è stata sollevata con riguardo all'istituto del Reddito di inclusione, la cui disciplina già prevedeva quale requisito di accesso il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte costituzionale, tuttavia, ha dichiarato l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 3, c. 1, lett. a, n. 1, d.lgs. n. 147/2017¹⁶.

Il Giudice delle leggi nella recente decisione n. 19/2022 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, precisando come il RdC «pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale»; in considerazione della «complessità» che contraddistingue lo strumento in esame, è escluso che il raffronto fra il contestato requisito del

¹³ A sostegno della illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame si veda, in particolare, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 401/2019, p. 21; A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *questa Rivista*, 2020, p. 269.

¹⁴ Cfr. Corte cost. 20 luglio 2018, n. 166, che ha sancito come il principio di ragionevolezza «può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione a cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*».

¹⁵ La Corte costituzionale ha, infatti, in diverse occasioni rimarcato che «per la compatibilità costituzionale delle scelte legislative occorre verificare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale, la misura presa in considerazione integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona umana»: si veda Corte cost. n.187/2010, n. 329/2011, n. 40/2013, n. 22/2015. Cfr., tuttavia, Corte cost. n. 50/2019 che, con riferimento al diverso istituto dell'assegno sociale, ha escluso che sia equiparabile a «prestazioni destinate al soddisfacimento dei bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità» ed ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000, sollevata in ordine al rispetto del principio di uguaglianza tra cittadini e stranieri.

¹⁶ Cfr. Corte cost. n. 196/2021, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione poiché il rimettente, pur dopo avere dato esplicitamente atto dell'avvenuta abrogazione della norma censurata ad opera del d.l. n. 4/2019, ha ommesso di argomentare sulla sua permanente applicabilità nei giudizi pendenti, nonostante l'abrogazione; negli stessi termini si era già espressa Corte cost. n.146/2020.

permesso di lungo periodo e le finalità perseguite dal Rdc conduca a «conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità»¹⁷.

In verità, nella stessa pronuncia si sottolinea che rimane «compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla sopravvivenza dignitosa».

Pur tenendo presente il monito della Corte costituzionale, rinvenibile nell'esigenza del «radicamento» ed «integrazione» del destinatario della prestazione nel territorio, in ragione dei profili di criticità accennati e della compresenza del criterio della residenza decennale, v'è da rilevare l'opportunità della riscrittura delle disposizioni contenute nel d.l. n. 4/2019 e della introduzione di un più equo requisito nell'accesso allo strumento *de quo*, a tutela dei nuclei familiari più bisognosi. Come sarà ulteriormente chiarito, si ritiene infatti che la definizione dell'ambito di applicazione soggettivo rimanga uno degli aspetti da rivedere, al fine di implementare la valenza del RdC quale strumento di lotta al lavoro povero.

3. Le difficoltà dell'avvio al lavoro

L'aspetto maggiormente rilevante contenuto nella disciplina legislativa concerne l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale, essendo appunto il RdC definito quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, d.l. n. 4/2019).

L'attenzione è rivolta alla ricerca attiva del lavoro attraverso la previsione di idonei percorsi di ricerca di una occupazione lavorativa e di qualificazione professionale. Questo profilo, tuttavia, è parso fin da subito problematico e carente ed è rimasto tale, coinvolgendo una complessiva riorganizzazione ed un rafforzamento dei centri per l'impiego per lo più ancora in divenire. Anche in ragione di tale criticità, fin dalla sua introduzione è stato paventato il rischio che il RdC si rivelasse una mera misura di carattere assistenziale e non vedesse la luce la sua anima di strumento di politica attiva del lavoro.

Il RdC è stato, infatti, sovraccaricato dal legislatore di una pluralità di funzioni, residuando il problema del loro collegamento; la ricerca attiva di una occupazione funge, cioè, da sovrastruttura rispetto all'erogazione del beneficio e costituisce il punto dolente¹⁸.

¹⁷ Precisamente la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 31, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE e non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

¹⁸ P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, p. 396, la quale precisa come il RdC sia volto a fronteggiare «un eterogeneo insieme di esigenze socialmente

E' vero anche che la pandemia ha acuito le già esistenti problematiche legate al collocamento e le richieste di accesso alla misura sono aumentate nel periodo della emergenza sanitaria: ciò fa propendere per una rivisitazione «dell'intero flusso di attivazione»¹⁹.

Le note difficoltà strutturali del percorso di avviamento al lavoro poggiano, dunque, sul necessario rafforzamento ed ammodernamento del complessivo sistema di politiche attive per il lavoro²⁰.

Da questo punto di vista, il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro, previsto dall'art. 12, c. 3, d.l. n. 4/2019 ed adottato con d.m. n. 74/2019, costituisce l'«atto di programmazione e gestione nazionale per l'attuazione del programma del Reddito di cittadinanza»²¹.

Gli studiosi si sono soffermati in ispecie sulla discussa regola della condizionalità, che impone l'assunzione da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studio, dell'impegno ad aderire a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

V'è da rimarcare come la condizionalità cui sono soggetti i percettori del RdC è strettamente legata alla «scarsa funzionalità dell'apparato di gestione delle politiche attive del lavoro»²². Nella fase emergenziale si sono, inoltre, resi necessari alcuni aggiustamenti, di carattere eccezionale e

rilevanti» che però «in assenza di un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati» stentano «a trovare adeguata tutela all'interno di un'unica misura protettiva».

¹⁹ Cfr. le osservazioni critiche di L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, p. 372 ss., secondo la quale «i CpI non sono in grado di far funzionare l'ingranaggio amministrativo»; nonché EAD., *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al Reddito di cittadinanza*, Padova, 2019, 24 ss. A sostegno della correzione dell'apparato volto all'attivazione dei beneficiari» si veda M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, in *Jus-Online*, 2021, p. 180. Come precisato nel Rapporto ANPAL del 16 dicembre 2021, cit., «l'effettiva applicazione delle clausole di condizionalità è ancora in parte disattesa. Risulta, infatti, ancora relativamente bassa la quota di beneficiari presi in carico dai Centri per l'impiego, anche in ragione degli effetti della crisi pandemica che, soprattutto nello scorso anno, ha determinato una riduzione dell'attività».

²⁰ In senso critico in merito alla «vocazione lavoristica» del Reddito di cittadinanza v. M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, cit., p. 136, la quale precisa come il funzionamento della misura «è esposto alle croniche criticità dei servizi per l'impiego, alla complessità di una rete con troppi attori e con diverse barriere burocratiche che, nei fatti, hanno svilito se non pregiudicato la finalità occupazionale dello strumento». Cfr., altresì, le osservazioni di A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, IX Agg., 2022, p. 292, la quale sottolinea il «parziale fallimento del RdC quale strumento di politica attiva del lavoro».

²¹ In particolare nel Piano straordinario sono previste «azioni di sistema» nazionali e di assistenza tecnica territoriale, tra cui il rafforzamento del personale dei Centri per l'impiego con l'obiettivo della «piena funzionalità dei sistemi informativi». Per una indagine nazionale sui Centri per l'impiego si veda il Rapporto di monitoraggio 2020 di ANPAL, 28 luglio 2021; nonché la Relazione avente ad oggetto il «Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro», approvata dalla Corte dei Conti con deliberazione del 16 settembre 2021.

²² Sul punto cfr. S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, Relazione tenuta al XX Congresso Nazionale AIDLaSS, Taranto 28-30 ottobre 2021, p. 55. Si veda in proposito R. SALOMONE, *Combattere la povertà tra profili di rischio per il futuro ed esperimenti di policy*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, p. 525, secondo il quale «è l'idea stessa di intervenire sulla povertà coi sussidi condizionati a obblighi di attivazione verso il lavoro che pone problemi di non poco momento, come indica la profonda crisi di effettività applicativa dello strumento». In merito alla «correlazione tra intervento assistenziale e lavoro» cfr. le riflessioni di G. CANAVESI, *Le interazioni tra diritto all'assistenza sociale e diritto del lavoro. Un tentativo di ricognizione*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, p. 442.

temporaneo, quale in particolare la sospensione della condizionalità, regola ritenuta incompatibile con le difficoltà di spostamenti delle persone a causa dell'epidemia²³.

Il cuore del dibattito ha riguardato la «congruità» dell'offerta lavorativa, definita con qualche ambiguità nel decreto del 2019 e rivista da ultimo con la menzionata legge di bilancio 2022.

Secondo le conosciute regole contenute originariamente nel d.l. n. 4/2019, ai sensi dell'art. 4, c. 8, lett. b, n. 5 e c. 9, i beneficiari del RdC, non esclusi o esonerati dagli obblighi e che avevano stipulato presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati un Patto per il lavoro, erano tenuti ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue; la congruità era definita, oltretutto dalla «coerenza con le esperienze e le competenze maturate», ossia i criteri indicati nell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, con riferimento alla durata di fruizione del beneficio, al numero di offerte rifiutate ed alla distanza del luogo di lavoro proposto da quello di residenza del beneficiario.

In proposito è stata sottolineata la «particolare severità» della disciplina ed è stato sollevato il dubbio che il lavoratore non goda di un «adeguato spazio di autodeterminazione individuale»²⁴.

Proprio sui profili appena descritti sono intervenute alcune delle modifiche contenute nella l. n. 234/2021, che mira ad incentivare la ricerca del lavoro da parte dei destinatari della misura e, in un certo senso, intensifica la condizionalità fin dalla previsione del dovere di accettazione di almeno due offerte di lavoro congrue, in luogo di tre. Previsione, invero, foriera di forti critiche da parte di un settore della dottrina che ne ha messo in luce il «valore puramente simbolico», individuando la vera causa delle problematiche legate all'attivazione al lavoro nella «scarsità», se non «assenza», di politiche attive, insieme alla «scarsità di una domanda di lavoro adeguata alle caratteristiche di questa particolare offerta»²⁵.

Quanto alla descritta congruità dell'offerta lavorativa, la l. n. 234/2021 ne mitiga e smussa i criteri identificativi, non essendo più stabilita in base alla durata di fruizione del beneficio, bensì solo

²³ Ad opera del d.l. n. 18/2020 e d.l. n. 34/2020. In proposito cfr. M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *questa Rivista*, 2020, p. 313, secondo il quale «c'è solo da auspicare (...) che la scelta - comprensibilmente indotta dalla consapevolezza delle inaspettate difficoltà aggiuntive, imputabili alla pandemia - possa comunque rappresentare un'occasione di riflessione e di presa di coscienza di quanto possa risultare discriminatorio l'assoggettare a vincoli pressanti di condizionalità prestazioni dirette al contrasto di quella forma di "emergenza", che è la povertà assoluta».

²⁴ Cfr. le riflessioni critiche di P. PASCUCI, *Note critiche a margine del reddito di cittadinanza*, in *questa Rivista*, 2020, p. 291. Si veda M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *questa Rivista*, 2020, p. 19, il quale rimarca l'«articolazione di vincoli e misure restrittive (eterogenei e di variabile penosità) del tutto inusitata».

²⁵ C. SARACENO, *Quali sono i veri limiti del Reddito di cittadinanza*, in *lavoce.info*, 16 novembre 2021, la quale ha chiarito come «la stretta inserita in finanziaria, in base alla quale le offerte rifiutabili senza decadere dal beneficio non sono più tre, ma due, rafforza l'idea dei beneficiari come pigri nullafacenti, evitando di mettere a fuoco la carenza di politiche attive e la mancanza di domanda di lavoro di qualità adeguata alle basse qualifiche della stragrande maggioranza dei beneficiari»; in termini simili v. P. ICHINO, *La presa in giro dell'offerta congrua di lavoro*, in www.pietroichino.it.

al numero di offerte rifiutate, ed essendo, altresì, definita da caratteristiche lievemente meno severe in termini di distanza dalla residenza del destinatario²⁶.

Si può, al riguardo, ritenere che le proposte formulate dal Comitato scientifico di valutazione del RdC, confluite nella Relazione presentata ad ottobre 2021, siano state accolte solo parzialmente²⁷.

Anche gli incentivi all'assunzione sono stati rivisti nell'ottica di ampliare le possibilità di occupazione, pur sempre regolare e garantita, e sono ora indirizzati ai datori di lavoro che assumano beneficiari del RdC con tipologie di lavoro maggiormente flessibili, quali i contratti di lavoro a tempo determinato e parziale. Con riferimento a questo aspetto, sono stati in tal modo recepiti i suggerimenti da più parti evidenziati in dottrina.

In verità, come anticipato, si tratta di ritocchi o piccoli correttivi alla normativa che non stravolgono la struttura delineata nel d.l. n. 4/2019 e non scalfiscono la (doppia) natura/anima né la finalità della misura²⁸. Permangono, dunque, come sarà meglio precisato, molte criticità insite nella disciplina del RdC, che si auspica sia rivista in una prossima complessiva e sostanziale riforma.

4. La centralità dell'attivazione di un percorso di accrescimento professionale per i lavoratori poveri

Occorre, a questo punto, riflettere sulle misure di accrescimento professionale rivolte nel d.l. n. 4 ai percettori lavoratori poveri: aspetto particolarmente rilevante ma piuttosto carente.

Il decreto del 2019 ha, infatti, delimitato la platea delle persone tenute all'obbligo di attivazione, identificandole in «tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e

²⁶ Esattamente, secondo le più recenti modifiche, è considerata congrua un'offerta lavorativa «entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta», ovvero, «ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta». La congruità è, altresì, individuata «in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale, con le caratteristiche di cui all'art. 25, d. lgs. n. 150/2015, quando il luogo di lavoro non dista più di ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, in caso sia di prima sia di seconda offerta».

²⁷ Nella citata Relazione è rimarcata la necessità che venga rivista la disciplina in materia di distanziamento della sede di lavoro, con la eliminazione delle «severe disposizioni che, ai fini della congruità dell'offerta lavorativa, fissano quel distanziamento all'interno dell'intero territorio nazionale, ovvero entro 250 chilometri dal luogo di residenza».

²⁸ La citata l. n. 234/2021 ha, altresì, disposto che «la domanda di RdC resa dall'interessato all'Inps per sé e per tutti i componenti maggiorenni del nucleo (...) tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del RdC equivale a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro»; «la domanda di Rdc che non contiene le dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro di cui al presente comma è improcedibile» (art. 4, c. 4, d.l. n. 4/2019). Sempre al fine di incentivare la ricerca del lavoro è stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2022 l'importo del beneficio economico sia progressivamente ridotto di una somma pari a 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta di lavoro congrua (art. 1, c. 76, l. n. 234/2021). Come rimarcato, tuttavia, l'«inasprimento» della condizionalità è «applicabile» solo ove «i Centri per l'impiego o i servizi al lavoro sono in grado di offrire ai percettori delle occasioni di lavoro»: così S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di cittadinanza, Working Paper Adapt*, n. 1/2022, p. 11. Per un approfondito commento sul RdC anche in seguito alle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2022 cfr. A. SARTORI, *op. cit.*, p. 299 ss.

non frequentanti un regolare corso di studi». Al contrario v'è da sottolineare come possono esserne esonerati i lavoratori che conservano lo stato di disoccupazione in quanto lavoratori a basso reddito (art. 4, c. 3, d.l. n. 4/2019)²⁹.

Si deve ricordare, in proposito, che ai sensi dell'art. 4, c. 15-*quater*, d.l. n. 4/2019, sono considerati disoccupati anche «i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13 del testo unico delle imposte sui redditi»³⁰. E', in tal modo, ampliata la nozione di disoccupazione, ricomprendendovi i *working poor*³¹.

Dunque, per i lavoratori poveri, definibili ai sensi delle previsioni ricordate come disoccupati, vige una regola di disincentivo alla partecipazione a percorsi formativi e di riqualificazione professionale, che è invece di fondamentale importanza nel contrasto al lavoro povero. La previsione della mera eventualità dell'attivazione di un percorso di accrescimento professionale nei confronti proprio di coloro che più dovrebbero beneficiarne pare una incongruenza, dovendosi sottolineare la centralità del profilo della professionalità anche per i lavoratori poveri percettori del RdC, quale precipuo rimedio alla povertà nel lavoro.

Sono già state ricordate le difficoltà riguardanti l'inserimento lavorativo e sociale per i soggetti privi di occupazione e difficilmente occupabili; difficoltà rinvenibili *a fortiori* rispetto al percorso formativo (eventualmente) riservato ai percettori del reddito lavoratori poveri³².

L'auspicio è che nella futura riforma dell'istituto sia presa in considerazione l'accentuazione del profilo formativo, in particolare per i beneficiari della misura che siano già impiegati ma necessitino di un incentivo alla loro riqualificazione professionale, quale condizione per una occupazione stabile e remunerativa. In quest'ottica si deve rimarcare come sia davvero opportuno prevedere il (necessario) coinvolgimento dei percettori lavoratori a basso reddito per favorire una loro riqualificazione così da conseguire migliori prospettive occupazionali e di reddito.

Ciò, del resto, è tra i punti individuati nella proposta di intervento sul RdC formulata dall'OCSE nel 2019, ove si sottolinea come «il successo di qualsiasi programma di reddito minimo garantito dipenderà dal miglioramento dei programmi di formazione», oltretutto di ricerca di lavoro³³.

²⁹ Si veda esattamente l'Accordo Stato-Regioni e Province autonome sancito in Conferenza Unificata il 1° agosto 2019, che individua i criteri generali da adottare da parte dei servizi competenti in sede di valutazione degli esonerati e precisa come i lavoratori a basso reddito che conservano lo stato di disoccupazione possono essere esonerati, «tenuto conto del tempo effettivamente impiegato nell'attività lavorativa o nella partecipazione alla politica attiva».

³⁰ Si veda la circolare ANPAL 23 luglio 2019, n. 1.

³¹ V. in tal senso S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 54 ss.

³² Cfr. il Rapporto di monitoraggio 2020 di ANPAL, 28 luglio 2021. Si veda, altresì, la Relazione presentata dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, cit., p. 50, ove si precisa che «la principale criticità che caratterizza i percettori del RdC nella fase della ricollocazione nel mercato del lavoro è rinvenibile nella loro debole occupabilità, essendo tale platea caratterizzata da bassa scolarizzazione e modesto livello di professionalità».

³³ Rapporto Economico OCSE ITALIA, Nota di Sintesi, Aprile 2019. In merito al «Patto di formazione» previsto nel d.l. n. 4/2019 (art. 8, c. 2) cfr., in particolare, A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di*

La riflessione concerne anzitutto le previsioni contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), incentrato sul fronte delle politiche attive. Il termine utilizzato è quello di «resilienza», che evoca la vitalità e l'attivismo nella transizione occupazionale.

Nella Missione 5 dedicata a «inclusione e coesione» si precisa che l'obiettivo è quello di introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale e di rafforzare i centri per l'impiego, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento anche dei percettori del RdC.

Rileva il Piano Nazionale Nuove Competenze con la previsione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale anche in favore dei beneficiari del RdC (si precisa disoccupati e in transizione).

Rileva, altresì, il Programma GOL, la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, previsto già nella legge di bilancio 2021 (art. 1, c. 324, l. n. 178/2020): si tratta esattamente del «programma nazionale di presa in carico finalizzata all'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro» approvato dalla Conferenza Stato - Regioni il 21 ottobre 2021³⁴. Quale perno della complessiva riforma nell'ambito delle politiche attive del lavoro, il Programma è rivolto anche a coloro che, nonostante il lavoro, versano in una condizione di precarietà che non consente un salario dignitoso.

In particolare, dalle informazioni finora reperibili, sono previsti cinque percorsi in funzione della occupabilità: reinserimento lavorativo, aggiornamento (*upskilling*) prettamente rivolto ai lavoratori più lontani dal mercato ma «con competenze spendibili», riqualificazione (*reskilling*) a favore di lavoratori «con competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti», lavoro e inclusione, ricollocazione collettiva (in caso di crisi aziendali).

Raggiunta a ottobre 2021 l'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, è ulteriormente prevista l'adozione dei Piani regionali, successivamente validati da ANPAL e dal Ministero al fine della piena attuazione del Programma. Il percorso è, in sostanza, ancora *in fieri*, dovendo sfociare, come si legge nell'intesa, nel «rendere effettivamente disponibili a cittadine, cittadini e imprese le prestazioni finanziate dal programma».

Si può, fin d'ora, rimarcare come l'esigenza da soddisfare dovrebbe essere quella di individuare percorsi personalizzati in grado di garantire una presa in carico ed un supporto dei soggetti coinvolti

attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, p. 474, la quale rimarca come «il nesso fra il RdC e il diritto/dovere di lavorare traspare anche dalle disposizioni sui patti di formazione che, per l'appunto, appaiono funzionali a rendere il diritto al lavoro (del comma 1) effettivo e il dovere di lavorare (del comma 2) meglio esigibile».

³⁴ Cfr. il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 novembre 2021, che prevede l'adozione del Programma, individua i criteri di riparto e le somme attribuite alle Regioni e Province Autonome, fissando gli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2022.

in base alle specifiche e differenti esigenze manifestate. La personalizzazione degli interventi pare assumere un ruolo determinante, essendo proclamata nei documenti diffusi dal Ministero del lavoro in termini di differenziazione «a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali»³⁵.

La sfida è che il Programma GOL, al di là delle intenzioni e dei proclami, non inciampi nelle concrete difficoltà registrate a livello locale dai servizi per l'impiego competenti sui quali ricadranno prevalentemente gli oneri a favore anche dei beneficiari occupati del RdC in condizione di disagio e difficoltà.

La gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei servizi per l'impiego vengono, infatti, affidate alle Regioni e alle Province autonome. V'è, tuttavia, in proposito da segnalare la differenza tra le Regioni stesse nell'attuazione dei Piani di potenziamento dei centri per l'impiego, a cui il PNRR ha destinato ulteriori risorse³⁶.

Quella proposta nel PNRR è, invero, una complessiva e sostanziale riforma delle politiche attive per il lavoro ed i programmi citati, dal contenuto prettamente formativo, devono essere strettamente coordinati con gli interventi mirati al rafforzamento del sistema dei Centri per l'impiego, proprio al fine di «favorire processi di miglioramento dell'offerta di servizi di qualità, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico»³⁷.

Si tratta di percorsi da perseguire insieme, posto che senza un necessario coordinamento con l'efficiente operare delle strutture locali, gli obiettivi del Programma difficilmente potranno essere raggiunti.

Considerata la complessità degli interventi, nell'attesa che al PNRR sia data compiuta attuazione dai vari punti di vista accennati ed i programmi ivi contenuti prendano pieno avvio, residuano quantomeno alcune perplessità, quale quella di conciliare la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni con la diversità degli standard garantiti a livello regionale in termini di politiche attive³⁸.

³⁵ Cfr. *Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali - ANPAL.

³⁶ Cfr. il menzionato Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro. Si veda, in particolare, il Piano della Regione Emilia-Romagna del 30 ottobre 2019.

³⁷ V. il PNRR. Come si legge nella menzionata intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato - Regioni il 21 ottobre 2021, l'obiettivo è quello di «politiche del lavoro e della formazione attuate a livello regionale, in coerenza con le caratteristiche ed i fabbisogni del mercato territoriale del lavoro, ma riconducibili ad una cornice unitaria e condivisa al fine di concentrare l'impegno di tutti i soggetti e garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo sul territorio nazionale».

³⁸ Si veda in proposito A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, cit., p. 486, la quale precisa come si tratta di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro «ad efficienza variabile» dovuta non solo alle «diversità strutturali dei mercati del lavoro (regionali e locali)», bensì anche alle «differenze legate allo storico e diversificato tasso di efficienza delle pp.aa. che

Non è peregrino, cioè, chiedersi se permanga un «rischio di assistenzialismo» in quelle Regioni «tradizionalmente più pigre e meno proattive», dotate di servizi per l'impiego e socio-assistenziali «arretrati e inefficienti, sguarniti di adeguate risorse umane e scarsamente capaci di attivare in modo congruo i beneficiari delle prestazioni»³⁹.

In ordine al delicato profilo trattato l'interrogativo è quello, in sostanza, di come garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo sul territorio nazionale e, quindi, di come «superare l'eterogeneità delle prestazioni e dei servizi garantiti nei territori», che è uno degli obiettivi indicati nella stessa presentazione del Programma GOL ad opera del Ministero⁴⁰.

5. Le permanenti criticità e le prospettive di cambiamento

A conclusione di queste brevi riflessioni si deve valutare come il RdC abbia finora fronteggiato le problematiche di povertà e, in particolare, di povertà lavorativa accentuate dalla crisi emergenziale, nonché riflettere sulle ulteriori prospettive di miglioramento e cambiamento, al di là delle modifiche appena introdotte con la menzionata legge di bilancio 2022. Gli interventi realizzati, come già anticipato, sono, infatti, mirati a favorire l'inserimento lavorativo dei destinatari, incentivando la ricerca attiva del lavoro e inasprendo le procedure di controllo, ma non contemplan una incisiva rivisitazione dell'istituto, che si ritiene al contrario necessaria.

Per una complessiva valutazione non si può prescindere dalla situazione contingente di emergenza sanitaria.

A causa, infatti, della emergenza sanitaria a partire da marzo 2020 il Governo ha adottato misure, sempre di carattere assistenziale, destinate a colmare le lacune del sistema di protezione sociale italiano. La pandemia ha messo in luce i vuoti di tutela dell'attuale sistema protettivo e v'è da chiedersi se gli strumenti emergenziali introdotti siano destinati a lasciare traccia e in che modo. E' anche a queste misure eccezionali che occorre guardare al fine di valutare le prospettive di modifica della disciplina in esame.

In particolare, lo strumento che ha affiancato il RdC è il Rem, volto a garantire una provvidenza economica di carattere straordinario ai più poveri ed esattamente ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica. Il Rem, alternativo al RdC e non cumulabile, prorogato con il d.l. n. 73/2021 (art. 36) fino a settembre 2021 e del quale non v'è

presiedono alla organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego». In merito al «problema» dei livelli essenziali delle prestazioni cfr. R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 290.

³⁹ A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., p. 486.

⁴⁰ Si veda, in proposito, il Rapporto di monitoraggio 2020 di ANPAL, cit., incentrato sull'offerta funzionale dei Centri per l'impiego, con particolare riferimento ai «divari territoriali».

traccia nella recente l. n. 234/2021, è stato inteso quale misura nazionale a carattere temporaneo contro la povertà, ossia quale sussidio per i soggetti non rientranti nella platea dei beneficiari delle misure di protezione sociale esistenti. I requisiti soggettivi e patrimoniali di accesso sono simili a quelli previsti per il RdC ma meno stringenti e selettivi, con il conseguente ampliamento della platea dei destinatari⁴¹; sono, tuttavia, esclusi meccanismi di attivazione lavorativa, prevalendo la natura di misura di sostegno al reddito di tipo straordinario, non condizionata da alcun obbligo o controprestazione in capo al beneficiario⁴².

Posto che la pandemia ha palesato nuove condizioni di povertà anche e soprattutto fra i lavoratori, lo scopo delle misure emergenziali è stato quello di offrire una tutela in un certo senso universale, tentando di non escludere nessuno. L'idea che nessuno debba rimanere escluso dovrebbe, invero, costituire un monito anche per il futuro.

E' naturale pensare che l'introduzione del Rem sia stata giustificata dalle inadeguatezze del RdC, che non è in grado di coprire diverse situazioni di disagio e di bisogno; è quindi naturale valutare in quale direzione e in che modo lo stesso RdC possa essere migliorato alla luce del Rem.

Tra le proposte di revisione elaborate dal Comitato scientifico per la valutazione del RdC, di cui peraltro la legge di bilancio 2022 non ha tenuto conto, rilevano quelle concernenti i criteri soggettivi di accesso, che andrebbero rivisti proprio al fine di includere fasce di poveri ed anche lavoratori poveri, attualmente esclusi dall'ambito di applicazione della misura⁴³.

Piuttosto stringenti sono, inoltre, i requisiti reddituali e patrimoniali richiesti in capo al nucleo familiare, variamente articolati in base a parametri concernenti anche il godimento di beni durevoli e tendenti a lasciare fuori dal RdC proprio i nuovi lavoratori poveri, che spesso non coprono tutti i criteri richiesti⁴⁴.

In ordine a questo profilo critico è stato evidenziato lo «squilibrio nella copertura della popolazione che si trova in povertà» anche rispetto «al modo in cui è composto il pacchetto di risorse disponibili (reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare)»; esattamente, da questo punto di vista, si sottolinea l'opportunità di «evitare di definire precisi valori soglia per il patrimonio», in

⁴¹ Come il RdC anche il Rem è ancorato al nucleo familiare e non al singolo individuo. Sono, tuttavia, previsti requisiti di accesso, ossia la residenza in Italia, nonché il possesso di alcuni indicatori (valore del reddito familiare, valore del patrimonio mobiliare familiare, valore dell'ISEE) più inclusivi rispetto a quelli indicati per l'accesso al RdC.

⁴² In ordine alle criticità del Rem cfr., in particolare, S. BUOSO, *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in *Lav. dir.*, 2021, p. 611.

⁴³ Da questo punto di vista è condivisibile la già ricordata proposta di abbassare a cinque anni il requisito di residenza richiesto agli stranieri, «in modo da poter intervenire tempestivamente sulle condizioni di disagio, prima che si cronicizzino»: cfr., in tal senso, C. SARACENO, *Quali sono i veri limiti del Reddito di cittadinanza*, cit.

⁴⁴ C. SARACENO, *La povertà è un dramma, va riformato il reddito di cittadinanza*, cit., secondo la quale «per come è stato pensato, il reddito di cittadinanza, difficilmente intercetta i lavoratori *working poor* perché hanno una casa di proprietà o risparmi».

considerazione del problema tuttora aperto «di come combinare reddito e ricchezza per individuare i casi meritevoli di percepire il reddito minimo»⁴⁵.

Intervenire sulla disciplina vigente del RdC significa, allora, ridefinire ed ampliare il suo ambito di applicazione dal punto di vista di una maggiore inclusione e nella direzione della universalità delle tutele⁴⁶, pur nella scelta dei criteri di selezione dei destinatari. Altrimenti la misura in esame si trasformerebbe nel diverso Reddito di base, tuttora in verità caldeggiato da una parte degli studiosi e del quale si ipotizza quantomeno una sua sperimentazione⁴⁷.

L'impressione, in sostanza, è che lo strumento del RdC, piuttosto selettivo e per di più sovraccaricato di obiettivi e funzioni da perseguire, non sia in grado di offrire una tutela realmente inclusiva. Quali, dunque, le prospettive di miglioramento?

Le direzioni ipotizzabili potrebbero essere varie, anche se non esenti da criticità e da vagliare adeguatamente.

Una differente prospettiva sarebbe quella di snellire la struttura del RdC, di tipo «marcatamente polifunzionale»⁴⁸ e di diversificare maggiormente le tutele in funzione dei bisogni⁴⁹.

Al riguardo non possono essere trascurate le raccomandazioni formulate negli Studi economici dell'OCSE, ove sono contenute indicazioni nell'ottica di «ridurre e assottigliare il Reddito di cittadinanza per incoraggiare i beneficiari a cercare lavoro nell'economia formale», nonché «introdurre un sussidio per i lavoratori a basso reddito»⁵⁰.

L'idea, sostenuta in alcuni studi di carattere economico e proposta nella Relazione del Gruppo di lavoro, istituito dal Ministero del lavoro, sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, è quella di affiancare allo strumento del RdC un sostegno monetario rivolto ai lavoratori poveri (*in-work benefit*) sulla falsariga della *Prime d'Activité* francese⁵¹; ciò consentirebbe

⁴⁵ Cfr. la Relazione presentata dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, cit., p. 4 e p. 43.

⁴⁶ Sul principio dell'universalismo delle tutele si veda in particolare S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *questa Rivista*, 2021, p. 265; nonché EAD., *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *questa Rivista*, 2020, p. 319 ss.

⁴⁷ Cfr. in particolare sul tema G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *questa Rivista*, 2018, p. 701 ss.; C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *questa Rivista*, 2018, p. 711 ss.; S. TOSO, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *questa Rivista*, 2018, p. 730 ss. In ordine alla problematica della compatibilità con il quadro costituzionale di un reddito universale e incondizionato cfr. F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, cit., p. 25; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2015, p. 460.

⁴⁸ P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, cit., p. 2.

⁴⁹ Cfr. in proposito le riflessioni di S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 57 e di G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, p. 193.

⁵⁰ Studi economici dell'OCSE Italia, settembre 2021.

⁵¹ M. BALDINI, D. PACIFICO, *op. cit.* Esattamente la *Prime d'Activité* consiste in un sussidio volto ad integrare i bassi salari dei lavoratori ed è variabile a seconda della composizione e delle risorse del nucleo familiare.

di erogare un sussidio ai lavoratori poveri e di coprire i vuoti di tutela sottesi al RdC, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale⁵².

Nella direzione di un sistema protettivo maggiormente inclusivo si potrebbe, inoltre, prevedere l'introduzione (*rectius* reintroduzione) di un «assegno sociale di disoccupazione» destinato a coloro che hanno perduto il lavoro e sono privi di altre forme di tutela⁵³.

Nella revisione del complessivo sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria e la povertà un'ipotesi potrebbe essere quella della previsione di diversi livelli di tutela: accanto a quello previdenziale e coincidente con la NASPI ed accanto al RdC potrebbe essere inserita una forma di protezione sociale per specifiche situazioni e categorie deboli.

La prospettiva, che se ben congegnata permetterebbe un più graduale e differenziato *iter* nella erogazione dei benefici, sarebbe cioè quella di contemplare una via di protezione ulteriore (non contributiva), come peraltro esistente in altri ordinamenti (ad esempio in quello spagnolo)⁵⁴.

In conclusione l'idea su cui riflettere è quella della introduzione di un sistema di *welfare* e di strumenti di contrasto al lavoro povero maggiormente inclusivi, dai diversi angoli visuali descritti.

Il discorso è, tuttavia, piuttosto complesso e delicato ed il rischio evidente è quello della moltiplicazione e frammentazione delle prestazioni. Questi scenari vanno, infatti, bilanciati con la nota questione di sostenibilità economica e difficilmente potrebbero trovare accoglimento.

⁵² Cfr. P. BOZZAO, *Lavoro, non lavoro, povertà: modelli di sostegno al reddito, tra universalità e selettività*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, Macerata, 2020, p. 28, secondo la quale è «sempre più evidente che la realizzazione di quell'obiettivo di "integrazione sociale partecipativa" posto dal secondo comma dell'art. 3 Cost.» riguarda sempre di più «coloro che, pur lavorando, si trovano comunque ad affrontare una situazione di bisogno socialmente rilevante, derivante dalla propria povertà di vita lavorativa». In proposito si deve ricordare che il d.lgs. n. 230/2021, in attuazione della l. n. 46/2021, ha istituito l'Assegno unico e universale per i figli a carico, quale beneficio economico attribuito sulla base della condizione economica del nucleo familiare in base all'ISEE. L'Assegno unico è compatibile con il Reddito di cittadinanza ed è corrisposto dall'INPS congiuntamente e con le modalità di erogazione di quest'ultimo, fino a concorrenza dell'importo dell'Assegno spettante in ciascuna mensilità. Cfr. il messaggio INPS 31 dicembre 2021, n. 4748.

⁵³ Il d.lgs. n. 22/2015 (art. 16) aveva introdotto l'Assegno di disoccupazione (ASDI), quale prestazione volta a fornire una tutela di sostegno al reddito a coloro che, già beneficiari della NASPI, fossero disoccupati e in una condizione economica di bisogno. L'ASDI, la cui natura ibrida è stata piuttosto criticata in dottrina, è stato successivamente abrogato con il d.lgs. n. 147/2017.

⁵⁴ Nel sistema di protezione sociale spagnolo sono previste diverse prestazioni non contributive a tutela della disoccupazione: si veda, in particolare, lo strumento della *Renta Activa de Inserción* (Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre), alternativo al *Subsidio por desempleo* e rivolto a coloro che, privi di occupazione e in particolari situazioni di difficoltà, hanno già goduto delle indennità di disoccupazione di carattere previdenziale: il beneficio economico è accompagnato da un percorso di inserimento nel mercato del lavoro e da un impegno in capo al disoccupato destinatario della misura. Si veda sul tema J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS, M. DURÁN BERNARDINO, *Los ingresos mínimos en España: la Renta Activa de Inserción*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, cit., p. 145 ss.; nonché M.B. FERNÁNDEZ COLLADOS, *Mecanismos de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España preexistentes y en su mayoría coexistentes al IMV.*, in F. CAVAS MARTÍNEZ, B. GARCÍA ROMERO (dirección y coordinación), *El Ingreso Mínimo Vital*, Madrid, 2021, p.148 ss.