

Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza: quali differenze in relazione ai destinatari?

GIUSEPPE RUELLO*

Sommario

1. Introduzione al tema. – 2. Le basi costituzionali: il diritto all’esistenza. – 3. Alcune precisazioni. – 4. L’evoluzione della disciplina nell’ordinamento italiano. – 5. Il Reddito di Inclusione. – 6. Il Reddito di Cittadinanza. – 7. Alcuni aspetti problematici (REI e RDC). – 8. Considerazioni finali.

Data della pubblicazione sul sito: 21 febbraio 2020

Suggerimento di citazione

G. RUELLO, *Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza: quali differenze in relazione ai destinatari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa. Indirizzo mail: giuseppe.ruello@santannapisa.it

1. Introduzione al tema.

Durante questa legislatura ha destato particolare discussione nell'opinione pubblica l'introduzione del cosiddetto "Reddito di Cittadinanza" (d.l. n. 4/2019, conv. con l. n. 26/2019). Cavallo di battaglia del MoVimento 5 Stelle già durante la campagna elettorale, questa misura doveva divenire simbolo di un rinnovato interesse della politica verso le fasce più deboli e povere della popolazione. Tuttavia, a dispetto della rivoluzionarietà attribuita alla misura dai promotori, questo provvedimento si è innestato sulla scia del Reddito di Inclusione (introdotto per impulso del precedente Governo di centro-sinistra con l. n. 33/2017 e d.lgs. n. 147/2017) e di una eterogenea normativa precedente. Obiettivo di questo contributo è pertanto fare chiarezza sulla materia, partendo dalle definizioni di povertà succedutesi nel tempo e dai possibili mezzi di sostegno ai soggetti in difficoltà. In seguito, scenderemo maggiormente nel dettaglio circa le due discipline legislative più recenti (REI e RDC), cercando di evidenziare i punti di discontinuità e i punti di contatto. Alla fine di questo breve *excursus*, formuleremo un temporaneo bilancio sugli effetti dell'avvicendamento delle due misure. Vedremo infatti se le novità volute dal Governo giallo-verde avranno prodotto il tanto auspicato cambiamento o se era al contrario auspicabile una strada alternativa rispetto a quella percorsa.

2. Le basi costituzionali: il diritto all'esistenza.

Tentando di collocare misure come il Reddito di Cittadinanza nel quadro costituzionale, il primo interrogativo da porsi riguarda la necessità costituzionale di questi strumenti, il cui fondamento risiede nel diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Di ciò la Costituzione parla esclusivamente nella parte riservata ai *Rapporti economici* (precisamente agli articoli 36 e 38), dove emerge una visione fortemente lavoristica della Costituzione, non più semplicemente basata su un sistema assicurativo tipico dello Stato liberale.

In queste due disposizioni, la proporzione tra retribuzione e quantità di lavoro prestato (art. 36) e il diritto a mezzi previdenziali e assistenziali in caso di infortunio ed altri imprevisti sul lavoro (art. 38 co. 2) costituiscono le principali garanzie per un'esistenza dignitosa dei *lavoratori*. Il *non lavoratore* ha diritto al «mantenimento e all'assistenza sociale» solo nel momento in cui sia inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere (art. 38 co.1), con l'inabilità intesa come soggettiva e non come l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di lavoro. Si nota dunque una grave anomalia del sistema protezionistico italiano, non universalistico e legato alla visione di alcuni Costituenti come Della Seta, che si spinse addirittura ad

affermare la frase «chi non lavora non ha diritto alla vita»¹. L'auspicio dell'Assemblea era di colmare le disparità sociali mediante l'attività lavorativa di ciascuno (art. 4 co. 2 Cost.); ciò comportava tuttavia che fossero notevolmente sottovalutati aspetti impeditivi quali le trasformazioni profonde della produzione industriale e del mercato del lavoro. Sin dalla Dichiarazione giacobina dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793 fino all'articolo 34 della Carta di Nizza, appare tuttavia chiaro il riferimento al diritto all'esistenza dignitosa come un diritto da assicurare universalmente, in cui il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza risultano due aspetti ben distinti. Anche alla luce dei testi sovranazionali, i limiti di questa lettura degli articoli 36 e 38 possono essere superati in virtù del principio personalista e di quelli pluralista e solidarista (art. 2 Cost.). Il riferimento alla «pari dignità sociale» (art. 3 co. 1 Cost.) e all'eguaglianza sostanziale (art. 3 co. 2 Cost.) fa sì che l'obiettivo degli articoli 36 e 38 diventi la liberazione di *tutti* dall'oppressione del bisogno.

Anche per questo, il Reddito di Cittadinanza appare valorizzabile quale mezzo di «risarcimento per mancato procurato lavoro»², con la condivisione del fardello dell'inoccupazione tra Stato e cittadino.

3. Alcune precisazioni.

Approfondiamo ora alcune definizioni. REI e RDC nascono come misure di sostegno al reddito per le fasce deboli della popolazione. Ma quale deve essere il parametro di misurazione dello stato di difficoltà di certi individui? Un aiuto a rispondere a questa domanda può arrivare dalla **definizione di povertà**. È necessario innanzitutto distinguere tra povertà assoluta e relativa. Per l'Istat, una persona è considerata assolutamente povera se la sua spesa è inferiore o pari alla soglia assoluta, corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile (il valore della soglia si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza). Una persona invece viene detta relativamente povera se la sua spesa è inferiore o pari ad una quota, calcolata per una famiglia di due persone ogni anno in base alla spesa media mensile pro-capite per i consumi delle famiglie italiane (per le famiglie di ampiezza diversa si applica una scala di equivalenza relativa al

¹ U. DELLA SETA, Ass. Cost., 7 maggio 1947, seduta pomeridiana.

² Per maggiori approfondimenti si rinvia a C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma – Bari, Laterza, 2015, p. 242 ss.; C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 738 ss.

numero di componenti della famiglia)³. Secondo l'intento dei promotori, il Reddito di Cittadinanza dovrebbe intervenire a sostegno dei poveri assoluti⁴. Tuttavia, in vari Paesi europei, strumenti di reddito minimo garantito si rivolgono anche alla fascia dei c.d. poveri relativi⁵.

In secundis, è necessario fare chiarezza sugli **strumenti di sostegno al reddito**. Sia REI che RDC appartengono secondo alcuni alla categoria del reddito minimo⁶, che si definisce come «un trasferimento monetario di contrasto alla povertà, erogato a intervalli regolari a tutti i soggetti con risorse inferiori a una determinata soglia di povertà»⁷. Il "reddito minimo garantito" è un sostegno economico mensile rivolto a maggiorenni che percepiscono un reddito complessivo inferiore ad un determinato reddito di riferimento⁸. In astratto, potrebbe essere erogato per l'intero periodo in cui il reddito risulti inferiore al parametro di riferimento; può inoltre essere elargito nell'importo massimo (se il richiedente è a reddito zero) o con importo via via decrescente, a seconda delle entrate già percepite. Può essere poi subordinato - nell'importo totale o in parte - all'obbligo di prestare determinate attività (non necessariamente lavorative, anche di semplice beneficio

³ Segue il link per il report per l'anno 2018: <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>. A livello europeo, la prima definizione di «povertà relativa» compare nella raccomandazione *relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro* (3 ottobre 2008, 2008/867/Ce, n. 4a). L'indicatore di povertà relativa - confermato dai vari rapporti Eurostat - è dato dalla percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, data dal 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza. Con l'espressione reddito equivalente si intende il rapporto tra reddito familiare netto e un fattore di scala utilizzato per equiparare redditi di famiglia di diversa ampiezza e composizione.

⁴ L'utilizzo del condizionale dipende dalle numerose contraddizioni proprie della misura. Si rimanda a tal proposito a M. RUFFOLO, *Reddito di cittadinanza: esclusi 2,2 milioni di poveri «assoluti»*, <https://rep.repubblica.it/pwa/affari-e-finanza/2019/12/14/news/reddito-di-cittadinanza-esclusi-2-2-milioni-di-poveri-assoluti-243454491/>, 14 dicembre 2019.

⁵ Per approfondimenti: G. DE MARZO, *Il reddito di cittadinanza è un'altra cosa!*, consultabile in <https://www.libera.it/schede-701-il-reddito-di-cittadinanza-e-un-altra-cosa>.

⁶ Per approfondire questa connotazione in maniera più puntuale si rinvia a E. ROSSI – E. VIVALDI – E. INNOCENTI, *Quale Reddito di Cittadinanza? Critiche e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, 2019.

⁷ E. GRANAGLI, *Premesse concettuali e nodi critici*, in *Nuove e (vecchie) povertà: quale risposta? - Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, a cura di Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 39.

⁸ A causa della disoccupazione, inoccupazione o di un'occupazione che riesca a garantire un determinato reddito di riferimento.

per la comunità). Molto differenti sono sia il salario minimo, che è necessariamente una regolazione a livello retributivo a fronte di un'attività lavorativa prestata e non un semplice trasferimento di denaro incondizionato, sia lo stipendio di cittadinanza, concetto di recente introduzione che configura la contropartita di una prestazione lavorativa resa allo Stato in quanto datore di lavoro di ultima istanza. Infine, fuorviante è proprio la definizione di Reddito di Cittadinanza, che consisterebbe in una cifra di denaro da attribuire all'intera popolazione, a prescindere dal livello di ricchezza di ciascuno per il mero possesso della cittadinanza⁹.

Tornando al reddito minimo, questo non appare comunque esente da controindicazioni agli occhi di chi scrive, definibili come «trappole di sicurezza»¹⁰. I destinatari potrebbero rimanere dipendenti dal reddito minimo, temendo che la misura non possa garantirgli un impiego sicuro per il futuro e massimizzando la propria utilità nel breve periodo. Proprio per questo si deve puntare sulla selettività nei destinatari, introdotta grazie ad un meccanismo di incentivi e disincentivi, specialmente in Paesi dove prolifera il lavoro nero, come l'Italia. Peraltro, l'attivazione a tutti i costi potrebbe causare l'effetto perverso di demotivare la ricerca di un lavoro¹¹. Queste preoccupazioni inducono dunque a riflettere sul possibile affiancamento al reddito minimo di una serie di provvedimenti complementari che vadano ad incidere su altri elementi, quali trasferimenti quasi universali rivolti ai soggetti con figli o trasferimenti categoriali verso lavoratori poveri (si veda l'ASDI in Italia). I vantaggi risiedono indubbiamente in una maggiore sensibilità verso differenti problematiche sociali, con la controindicazione relativa all'omogeneizzazione delle diverse misure.

Un ultimo punto controverso riguarda le **modalità di attivazione da parte dei destinatari**. Gli approcci che si distinguono sono due: *demanding* e *enabling*. Il primo impone un'attivazione da parte degli interessati con obblighi stringenti, vista la concezione dei destinatari come peso per il resto della società, in quanto soggetti

⁹ Il reddito di cittadinanza consiste infatti in «(I) un trasferimento monetario, non dunque prestazioni in natura, (II) destinato a tutti i cittadini individualmente, ovvero non limitato a specifiche categorie e senza considerazione per la situazione familiare, (III) illimitato nel tempo, (IV) non vincolato alla prova dei mezzi e dunque cumulabile con altri redditi ed eventualmente con il welfare, e soprattutto (V) incondizionato: libero da obblighi da assolvere in cambio, cioè da prestazioni lavorative o dalla dimostrazione della disponibilità al lavoro, sebbene non dissociato dal dovere morale a dare il proprio contributo», A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime della condizionalità*, Il Mulino – Riviste web, fasc. 2, aprile - giugno 2019, p. 454.

¹⁰ L. HAAG, *Basic Income's Radical Role*, in *Social Europe*, [https:// www.socialeurope.eu](https://www.socialeurope.eu).

¹¹ E. GRANAGLI, *Premesse concettuali e nodi critici*, op. cit., p. 48.

dediti all'ozio e da costringere al lavoro anche gratuito, contropartita rispetto ai benefici accordati loro dallo Stato. Meno gravoso è il secondo, che cerca un'equità quantomeno apparente tra destinatari e restanti cittadini, data una situazione di difficoltà non dipendente solo da carenze morali ma anche da fattori esterni, quali il mercato del lavoro e l'inadeguatezza dei servizi statali con il rischio di orientare però il sistema verso eccessivo paternalismo.

4. L'evoluzione della disciplina nell'ordinamento italiano.

Concentrandosi sull'ordinamento italiano, è dunque necessario ricostruire l'evoluzione normativa e la crescente sensibilità del legislatore circa queste tematiche. Innanzitutto, si possono rinvenire una serie di garanzie e fondamenti costituzionali alla base delle misure di reddito minimo. Precondizione per l'esercizio di altri diritti è il diritto all'esistenza. Come tutti i diritti sociali, questo non deve però configurarsi come un mero contenitore: lo Stato deve assicurare le condizioni per lo sviluppo della personalità umana attraverso lo stimolo delle capacità individuali. La base lavoristica della nostra Costituzione emerge con prepotenza sin dall'articolo 1 e dall'articolo 4, dove si riconosce per tutti i cittadini il diritto al lavoro, con l'impegno da parte dello Stato a garantire l'effettività di questo diritto, fondamentale non solo per il semplice e regolare sostentamento, ma anche per la realizzazione delle aspirazioni proprie di ciascuno. Pertanto, è necessario promuovere la formazione e l'ingresso nel mondo del lavoro, ma è altresì indispensabile fornire delle contro-misure ove emergano delle difficoltà, attraverso la costruzione di un «sistema di sicurezza sociale»¹². Il secondo comma dell'articolo 38 prevede un sostegno per i lavoratori in caso di impossibilità di lavorare (sistema previdenzialistico), mentre il primo si rivolge al «cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere» (sistema assistenzialistico). Quest'ultima previsione costituisce un punto di svolta importante rispetto al passato, in quanto volge lo sguardo ad una platea più ampia rispetto a quella dei semplici lavoratori. Ad una lettura più attenta, tuttavia, appare evidente come i Costituenti sovrapponevano la mancanza di mezzi necessari per vivere ad una situazione di disoccupazione. La limitazione di tale garanzia ad un mero contesto lavoristico può essere superata mediante un'interpretazione orientata ai principi degli articoli 2 e 3 della Costituzione, con una visione onnicomprensiva delle garanzie confermata dall'articolo 34 della Carta di Nizza, che parla di «esistenza dignitosa per tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti».

¹² Definizione che compare in V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *Ius existentie e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2018, p. 118.

Tuttavia, l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 non è riuscita a garantire l'introduzione di un sistema di *welfare* rivolto a tutti, secondo il principio dell'universalità nell'accesso alle prestazioni¹³.

Il sistema è dunque caratterizzato da una forte frammentarietà e confusione. Il primo intervento risale al 1998, con il decreto legislativo n. 237, seguito dalla legge quadro n. 328 del 2000, che definirono il Reddito minimo di inserimento. Il fallimento della sperimentazione indusse a cambiare rotta già nel 2002. Il primo provvedimento del nuovo corso risale però al 2008, con l'introduzione della *social card* (d.l. n. 112/08 conv. in l. n. 133/08), consistente in una carta prepagata con 40 euro mensili concessa ai cittadini residenti maggiormente disagiati economicamente. Tale misura è stata sottoposta a riforma nel 2012 (d.l. n. 5/2012 conv. in l. n. 35/2012), anticipatrice di un nuovo strumento di contrasto alla povertà, il SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva). Senza approfondire molto questa disciplina, la carta veniva destinata a nuclei familiari in cui fosse presente un minore d'età e dove almeno un componente avesse svolto un'attività lavorativa nei 36 mesi anteriori la richiesta. I bisogni dei nuclei familiari venivano valutati dai servizi sociali dei Comuni coinvolti che predisponavano, come poi accaduto anche nel REI, un progetto personalizzato per l'impiego dei beneficiari in certe attività. Veniva poi richiesto il permesso di soggiorno UE di lungo periodo e la residenza da almeno un anno nel Comune erogante per i cittadini comunitari o stranieri¹⁴.

La legge di stabilità del 2016 (l. n. 208/2015) ha quindi dettato le linee guida in due direzioni: da un lato con il «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» presso il Ministero del Lavoro, affiancato dalla revisione dei criteri e l'estensione dei benefici della Carta su tutto il territorio, mediante i d.m. 26 maggio 2016 e 16 marzo 2017; dall'altro prevedendo la revisione dell'intera materia con un futuro provvedimento, arrivato con la legge delega n. 33 del 2017 e il decreto legislativo 147 del 2017. Proprio quest'ultimo decreto legislativo è stato ritoccato con la legge di bilancio per il 2018, che ha abrogato l'articolo 3 comma 2, contenente le limitazioni categoriali all'accesso attinenti alla composizione del nucleo familiare. In seguito, l'intera disciplina è stata rivista in molti suoi aspetti con il d.l. n. 4 del 2019.

A proposito dei provvedimenti elencati in precedenza, è interessante osservare la confusione nelle fonti impiegate dal legislatore italiano. A parere di chi scrive, lo strumento più ragionevole appare la legge delega, mediante la quale si è in grado

¹³ Parziale è stato altresì il contributo europeo. Si rinvia per maggiori approfondimenti a S. MARSCHAL – N. VAN MECHELEN, *A New Kid in Town? Active Inclusion in European Minimum Income Schemes*, in *Improve Discussion Paper 14/07*, H. Deleeck Centre for Social Policy, Antwerp, University of Antwerp, 2014.

¹⁴ In contrasto rispetto all'indirizzo della Corte costituzionale evidenziato nella sentenza n. 306 del 2008.

di giungere ad una ridefinizione puntuale dell'intera materia, anche grazie a principi e criteri direttivi omogenei. Specialmente in un campo così complesso, l'opera legislativa deve risultare finalizzata a creare un assetto che sia il più ordinato e meno alluvionale possibile. Al contrario, il massiccio impiego dei decreti legge appare inopportuno: si accavallano difatti provvedimenti che dovrebbero servire soltanto in casi di urgenza, finendo per determinare una normativa piuttosto cangiante in base alle maggioranze imperanti. Questo *modus operandi* è stato applicato nel 2008, nel 2012 e persino nel 2019: una misura dalla portata (a detta dei promotori) così rivoluzionaria come il Reddito di Cittadinanza non avrebbe forse meritato l'impiego di una fonte diversa rispetto a un semplice decreto legge?

A ciò si aggiunge l'impiego di strumenti totalmente estranei, come la legge di stabilità del 2016 e la legge di bilancio del 2018. L'utilizzo di fonti dal contenuto caratterizzato da una forte tecnicità ci fa riflettere. Il varo di misure così impegnative e dispendiose sembra non poter prescindere difatti dallo stanziamento di fondi da parte dei vari Enti coinvolti (in particolare i Comuni), che finiscono per condizionare, volenti o nolenti, anche la portata e l'incisività di tali provvedimenti.

Da ultimo, spesso il legislatore rinvia nella formulazione delle discipline a fonti secondarie di futura emanazione, in grado di disciplinare alcuni aspetti concreti. Di per sé, non sembra esserci nulla di disdicevole nell'applicazione di questa prassi, tuttavia, nel caso del REI, perplessità erano destinate dalla necessità di adottare il Piano Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale mediante un d.p.c.m. Si trattava in questo caso di un provvedimento che ben poteva incidere su aspetti salienti della misura, andando a modificare anche elementi salienti contenuti in fonti primarie.

Tutto ciò quindi evidenzia come la confusione del legislatore sia abbastanza imperante. Ciò provoca delle conseguenze senza ombra di dubbio sulla disciplina, che appare spesso e volentieri contraddittoria ed alluvionale, oltre che irrispettosa dei benché minimi principi del buon *drafting* legislativo. Dietro le righe, si può intravedere la scarsa lungimiranza delle maggioranze di turno, che finiscono per intervenire su questo tema un po' come capita, con strumenti che variano a seconda delle urgenze più impellenti.

5. Il Reddito di Inclusione.

La riforma organica auspicata dalla legge di stabilità del 2016 è avvenuta con la legge delega n. 33 del 2017, che ha introdotto il Reddito di Inclusione. Con il cambio di maggioranza, il Governo giallo-verde ha accantonato questo provvedimento introducendo il Reddito di Cittadinanza, pur mantenendo alcuni elementi di continuità. La differenza macroscopica fra le due misure risiede in un forte ampliamento dei destinatari nel RDC, visto che esso presenta la soglia più elevata fra tutti i provvedimenti europei. Il Reddito di Inclusione era infatti pensato

per la fascia di poveri più critica, la cui situazione di povertà poteva dipendere non solo dalla mancanza di lavoro ma altresì da altri fattori, contrastabili con interventi differenti e complementari rispetto alla mera integrazione del reddito¹⁵.

Il REI nasceva nel 2017 con obiettivi molto ambiziosi, derivanti dall'estensione del sostegno su tutto il territorio nazionale e dall'assorbimento della *social card* tradizionale e del SIA. La riforma, pur proponendosi come universale, risultava essere molto selettiva vista la soglia ISEE massima pari a 6000 euro. Era poi condizionata dalle risorse disponibili, pari a 2 miliardi di euro, e dalla necessaria attivazione da parte dei beneficiari. La struttura rimaneva binaria, facendo propria l'esperienza consolidata del SIA: dopo un accesso basato sulla prova dei mezzi richiesti, risultava necessaria la sottoscrizione di un patto con i servizi sociali per il reinserimento sociale, con erogazione una prestazione monetaria mensile, accreditata su una "Carta REI".

Il patto con i servizi sociali «richiamava il «patto di servizio personalizzato» disciplinato da uno dei provvedimenti di cui si compone il cosiddetto *Jobs Act*, dove si menzionano tra l'altro: «la «partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro», la «partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione», e la «accettazione di congrue offerte di lavoro» »¹⁶.

La prestazione monetaria risultava prelevabile in contanti solo per il 50% dell'importo mensile, variabile da un massimo di 485,41 Euro per una famiglia costituita da cinque componenti ad un minimo di 187,50 Euro per una famiglia costituita da un solo componente¹⁷. Il beneficio veniva riconosciuto per un periodo continuativo di massimo diciotto mesi, con un possibile rinnovo dopo una pausa di almeno sei mesi. Il primo rinnovo, inoltre, non poteva essere per un periodo maggiore a dodici mesi. Venivano poi previste una serie di sanzioni per la violazione delle disposizioni elencate, mentre la riforma appariva carente circa la garanzia del rispetto della dignità personale del beneficiario, assicurata dalla semplice personalizzazione del patto con i servizi sociali. La concessione della misura risultava compatibile alla presenza di un soggetto lavoratore all'interno del nucleo familiare (purché nessun componente della famiglia beneficiasse della NASPI o di altro ammortizzatore sociale), ma condizionata dalla presenza alternativa di un minore di anni 18, di una persona affetta da disabilità, di una donna in stato di gravidanza (condizioni ereditate dal SIA) o di un lavoratore di

¹⁵ E. RANCI ORTIGOSA, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza, continuità o discontinuità?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1, 2019, pp. 1-2.

¹⁶ A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime della condizionalità*, op. cit., p. 441.

¹⁷ Le cifre erano state ritoccate verso l'alto dalle legge di bilancio per il 2018, l. n. 205/2018.

età pari o superiore ai 55 anni, che si trovasse in stato di disoccupazione e non avesse i requisiti per conseguire alcuna prestazione di disoccupazione (previsione aggiunta con il d.lgs. n. 147/2017). Era infine posta la condizione del necessario possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per i cittadini di paesi terzi rispetto all'Unione europea. Tuttavia, la legge di bilancio del 2018 abrogava i precedenti requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare, aprendo questa volta realmente all'universalità della misura. Rimaneva tuttavia fondamentale il riferimento al Piano Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, adottato con d.p.c.m. (con tutte le controversie derivanti), il quale poteva modificare a cadenza triennale molti aspetti operativi del REI.

6. Il Reddito di Cittadinanza.

Circa il Reddito di Cittadinanza, l'elemento che balza maggiormente all'occhio è il deciso ampliamento della platea dei destinatari, con il conseguente e naturale aumento delle risorse stanziate. Difatti, la soglia ISEE per l'accesso è stata alzata da 6000 a ben 20000 euro, mentre le risorse disponibili sono pressoché quadruplicate (dai due miliardi stanziati per il REI). In generale, il solco del Reddito di Inclusione resta evidente, data l'impostazione di fondo condivisa.

L'elevata consistenza della misura potrebbe addirittura portare alla paradossale induzione a terminare il rapporto di lavoro al solo fine di percepire il reddito di cittadinanza. Pertanto, non vi è diritto al reddito nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni volontarie, fatte salve le dimissioni per giusta causa. Il beneficio è poi irrimediabilmente condizionato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, mediante «l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale»¹⁸.

I soggetti interessati dal RDC devono perciò sottoscrivere sia un «*patto per il lavoro*» che un «*patto per l'inclusione sociale*». Con il primo, il beneficiario si vincola a svolgere ricerca attiva del lavoro e ad accettare una di tre offerte di lavoro congrue. La congruità dell'offerta viene valutata a seconda della distanza dal domicilio e dei tempi di trasferimento al luogo di lavoro; nel primo anno vengono ritenute idonee offerte di occupazione fino a cento chilometri di distanza per la prima proposta, fino a duecentocinquanta chilometri per la seconda e infine su tutto il territorio nazionale per la terza. Negli ultimi sei mesi di beneficio

¹⁸ Art. 4 l. 28 marzo 2019 n. 26 che converte in legge, con modificazioni, il d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 recante *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

economico, la prima offerta è adeguata se il posto di lavoro offerto si colloca fino a duecentocinquanta chilometri di distanza. Un precedente decreto ministeriale del 10 aprile 2018 aveva invece definito come congrue offerte fino a cinquanta chilometri di distanza per il primo anno di disoccupazione, elevati a ottanta per un periodo superiore a dodici mesi. La novella del Reddito di Cittadinanza sviluppa quindi la disciplina su un livello nazionale, cercando di raggiungere quell'uniformità auspicata sin dall'introduzione del SIA. Sempre con il «patto per il lavoro», il destinatario della misura si rende disponibile alla partecipazione a progetti (di carattere culturale, sociale, artistico e ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni) da realizzare per otto ore settimanali nei comuni di residenza.

Il «patto di inclusione sociale» si affianca a quest'ultima disciplina, con il coinvolgimento ulteriore dei servizi sociali e dei servizi territoriali per la soddisfazione di un bisogno complesso e multidimensionale del beneficiario. Con questa espressione si allude ad una valutazione complessiva dei bisogni di un nucleo familiare, tenendo conto non solo della situazione lavorativa e dei profili di occupabilità ma anche di vicende quali l'educazione, l'istruzione, la formazione e le condizioni abitative, ad esempio. Valutazioni che il legislatore ha ritenuto, non a torto, più facilmente esperibili da parte dei servizi sociali e territoriali, in virtù della maggiore aderenza e vicinanza alla concreta realtà sociale¹⁹.

Sono previste poi sia forti sanzioni in caso di violazione della disciplina sia condizioni per l'erogazione ai cittadini stranieri, che devono essere residenti in Italia da almeno dieci anni (di cui gli ultimi due continuativi) e in possesso di permesso di soggiorno se provenienti da Paesi extraeuropei.

La durata del beneficio, attribuito in misura crescente a seconda dei componenti del nucleo familiare, è sempre di diciotto mesi, rinnovabile a seguito di una sospensione di un mese. Come diretta conseguenza del massiccio aumento delle risorse stanziare, il beneficio economico risulta notevolmente maggiore, anche se diviso in una somma destinata al reddito familiare e in un'altra costituente contributo per il pagamento del canone di locazione o della rata del mutuo. Se il nucleo familiare è di un solo membro, la prima componente è contenuta entro una soglia oltre la quale si perde il diritto al RDC, così come altri limiti sono previsti per la seconda. Complessivamente l'intero beneficio non può superare una cifra

¹⁹ A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime della condizionalità*, op. cit., p. 436.

statuita come equivalente della soglia di povertà²⁰. Fa infine notevolmente discutere il condizionamento dell'erogazione alle risorse disponibili²¹.

7. Alcuni aspetti problematici (REI e RDC).

Entrambe le misure presentano tuttavia alcuni profili problematici che rasentano profili di incostituzionalità. *In primis*, i requisiti di cittadinanza e residenza risultano pressoché condivisi da entrambe le misure, con un aggravamento circa la residenza per il RDC. Difatti è richiesto che il componente richiedente sia cittadino italiano o cittadino dell'Unione o familiare di un cittadino dell'Unione o titolare del permesso di lungo soggiorno. Riguardo l'ultimo aspetto, appare discutibile l'aggravamento del permesso di lungo soggiorno (art. 9 d.lgs. 286/1998) rispetto al semplice permesso (art. 5 d.lgs. 286/1998): la titolarità di tale permesso è subordinata ad una serie di requisiti (anche reddituali) e garantisce una serie di diritti ulteriori rispetto al semplice permesso²². Il principale dubbio risiede nell'esclusione dal beneficio della misura dei soggetti stranieri che proprio per l'assenza di reddito non possono accedere al permesso di soggiorno di lungo periodo, e che invece sono quelli che forse versano in maggiori difficoltà economiche.

Rispetto alla residenza, il RDC ha innalzato a dieci (di cui gli ultimi due continuativi) gli anni di residenza sul territorio italiano (per il REI erano due continuativi). Su questo punto, in diverse sentenze la Corte costituzionale ha distinto tra i bisogni primari dell'individuo e i bisogni secondari. La sentenza n. 222/2013 stabilisce la condizionabilità di benefici a un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché non sia un limite irragionevole e arbitrario e non vada ad intaccare i bisogni primari dell'individuo, per i quali entra in gioco l'articolo 2 della Costituzione. Lettura confermata anche dalla sentenza n.

²⁰ Si tratta di 9.360 Euro annui, ovvero 780 Euro mensili: art. 3 c. 4 l. 28 marzo 2019 cit. L'Istat individua la soglia di povertà assoluta in relazione al luogo in cui risiede il nucleo familiare. Nel caso di nuclei composti da una sola persona si va dai 560 Euro per chi risiede in un comune del Mezzogiorno entro i 50.000 abitanti agli 826 Euro di chi risiede nel centro di un'area metropolitana del nord. Si veda per maggiori informazioni il report dell'ISTAT *La povertà in Italia. Anno 2017* (26 giugno 2018), www.istat.it/it/files/2018/06/La-povertà-in-Italia-2017.pdf.

²¹ Per maggiori approfondimenti: A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime della condizionalità*, op. cit., pp. 437-438.

²² Ad esempio entrare in Italia senza visto, di svolgervi qualsiasi attività lavorativa autonoma o subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale (art. 9 d.lgs. 286/1998).

50/2019, dove la Consulta con riferimento all'accesso all'assegno sociale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità concernenti il possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo e della residenza decennale sul territorio nazionale, a causa dell'estraneità del sussidio rispetto ai bisogni primari dell'individuo. Tornando al Reddito di Cittadinanza, secondo alcuni può essere escluso dal novero delle prestazioni soddisfacenti bisogni primari dell'individuo, anche a causa del suo ammontare piuttosto consistente, che farebbe tendere ad escludere la prestazione dal nucleo essenziale delle necessità individuali²³.

Volgendo lo sguardo al solo Reddito di Cittadinanza, sorgono perplessità circa l'apparato sanzionatorio. All'articolo 7 del d.l. n. 4 del 2019 si trovano tre specifiche figure di reato di nuovo conio: a) resa o utilizzazione di dichiarazioni/documenti falsi o attestanti cose non vere; b) omissione di informazioni dovute (art. 7 co. 1); c) omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio (anche se provenienti da attività irregolari) nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'art. 3 co. 8, 9 e 11 (art. 7 co. 2). Le prime due sono punite con la reclusione da due a sei anni; per la terza è prevista la reclusione da uno a tre anni. Come pene accessorie vi è l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e la restituzione di quanto percepito, con l'impossibilità di richiedere il beneficio per i successivi dieci anni dalla condanna. I punti controversi sono diversi. Innanzitutto l'apparato di controllo è affidato a Centri per l'impiego, INPS, Agenzia delle Entrate e Ispettorato Nazionale del Lavoro, che dovranno trasmettere all'autorità giudiziaria la documentazione entro dieci giorni dall'accertamento, mentre l'irrogazione delle sanzioni patrimoniali, nonché il recupero dell'indebito, è compito esclusivo dell'INPS. Inoltre, sembra labile la differenza tra seconda e terza fattispecie di reato, ove rileva semplicemente l'elemento soggettivo. Mentre per l'omissione di informazioni dovute si richiede il dolo specifico, per l'omissione delle comunicazioni delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio rileverebbe anche l'elemento colposo. Tuttavia, in tale circostanza, si potrà far ricorso alla circostanza attenuante della particolare tenuità del fatto (art. 62 c.p.); appare poi irrealistica la spontanea dichiarazione di un'attività illecita alle autorità da parte del richiedente.

Infine, l'ottenimento indebito del beneficio è punito più severamente del reato di falso materiale e ideologico in atto pubblico, dove la forbice edittale è da uno a sei anni. Peraltro, il legislatore avrebbe potuto fare più semplicemente ricorso a due

²³ A. BONOMI, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini italiani?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, pp. 1-20.

fattispecie già presenti nel nostro codice, quali l'art. 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) e l'art. 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato). Specialmente la seconda contempla una condotta *de facto* identica a quella del primo comma dell'articolo 7, punita però con una pena decisamente più mite (reclusione da sei mesi a tre anni o degradazione a sanzione amministrativa in caso di rientro nella soglia di punibilità prevista)²⁴.

8. Considerazioni finali.

In conclusione, notiamo come il Reddito di Cittadinanza condivida molti caratteri con il Reddito di Inclusione. Il confronto sull'effettività di queste misure può essere facilitato da diverse indagini statistiche, che confermano il notevole ampliamento della platea dei destinatari, non costituita più semplicemente dalla fascia di poveri più critica. Difatti, il report dell'INPS riferito al primo trimestre del 2018 riportava 110000 nuclei familiari beneficiari dei sussidi economici del REI, per un totale di 317000 individui coinvolti²⁵. Nei primi sette mesi di applicazione del RDC, la platea di destinatari è cresciuta a 843000 nuclei familiari e 2,2 milioni di individui (secondo i report di NADEF), con l'ulteriore dato preoccupante che solo il 30% del totale dei soggetti beneficiari occupabili (704000 persone) avrebbe risposto alle chiamate dei Centri per l'Impiego per la stipulazione del Patto per il lavoro (dati ANPAL)²⁶. Proprio quest'ultimo dato conferma le perplessità circa la mancanza di una rigida selettività nei beneficiari. In un Paese come l'Italia dalla forte diffusione del lavoro in nero, questa misura risulta essere (almeno al momento) un pericoloso contributo assistenzialistico per tutti coloro che già svolgono un'attività senza dichiararne i proventi, non raggiungendo minimamente l'obiettivo di formazione e inserimento nel mondo del lavoro.

Anche per questo, qualche commentatore ha evidenziato la scarsa lungimiranza delle forze politiche, che avrebbero dovuto agire in un clima di confronto costruttivo e non di contrapposizione²⁷, cercando magari di potenziare gradualmente il REI, con un maggiore coinvolgimento di Comuni ed altri Enti territoriali, visto che arrivava sì da una controversa evoluzione, ma rappresentava una misura già rodada e sperimentata.

²⁴ Per maggiori approfondimenti: G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 402/2019.

²⁵ Per maggiori approfondimenti: https://www.pensionaticis Sardegna.it/public/pdf/pdf_1379_presentazione_del_primo_osservatorio_statistico_sul_reddito.pdf.

²⁶ Per maggiori approfondimenti: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-reddito-cittadinanza-fa-flop-mercato-lavoro-effetti-rinviati-2020-ACbQqbo>.

²⁷ E. RANCI ORTIGOSA, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza, continuità o discontinuità?*, *op. cit.*, p. 2.