

Il reddito di cittadinanza: profili di criticità di uno strumento necessario*

Giovanni Orlandini

(Università di Siena)

1. Introduzione

Il c.d. reddito di cittadinanza (RdC) rappresenta senz'altro una delle novità più rilevanti introdotte nel sistema italiano di sicurezza sociale degli ultimi decenni. La legge n. 26/19 (di conversione del d.l. n. 4/19) è una riforma ambiziosa, come prova il significativo impegno economico che comporta per il bilancio statale. Con essa viene colmata una lacuna storica che, da sempre, ha segnato il modello italiano di protezione sociale: l'assenza di una misura di tutela del reddito di carattere universale¹. Allineandosi alla maggior parte paesi europei, si supera così definitivamente l'approccio categoriale e frammentario che ha impedito sino ad oggi l'attuazione di un'efficace politica di contrasto alla povertà nel nostro paese². Lo si fa, certo, sulla scia del Reddito di inclusione (REI) - da poco istituito dal d.lgs. 147/17 - e nella logica di un universalismo "selettivo" che rende improprio il nome stesso attribuito all'istituto³; ma rispetto al REI, si amplia sostanzialmente il novero dei beneficiari, innalzando al tempo stesso il livello della prestazione erogata.

Il nuovo istituto si differenzia dal REI non solo sul piano "quantitativo" ma anche "qualitativo", caratterizzandosi come uno strumento di natura decisamente "ibrida"⁴. Si tratta infatti di un istituto che svolge una pluralità di funzioni, concepito per perseguire molteplici obiettivi di carattere "sociale": è uno strumento di contrasto alla povertà, ma anche di politica attiva del

* Il presente contributo è stato scritto prima del deflagrare della pandemia da Covid-19. Non si è quindi tenuto conto delle misure di sostegno del reddito adottate per far fronte alla crisi con i c.d. decreti "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020 convertito in legge n. 27/2020) e "Rilancio" (d.l. n. 34/2020, in corso di conversione). Basti qui segnalare come le novità introdotte (sia la parziale sospensione del regime di condizionalità relativo al reddito di cittadinanza, sia l'attivazione del c.d. reddito di emergenza, con il conseguente ampliamento dei soggetti protetti) costituiscano misure di carattere emergenziale e provvisorio, destinate in quanto tali a venir meno superata la fase acuta della crisi pandemica. Si è persa dunque l'occasione per operare una riforma strutturale capace di colmare le lacune e correggere le incoerenze sistematiche che caratterizzano l'attuale regime del reddito di cittadinanza; lacune e incoerenze che si è inteso evidenziare con questo scritto.

1 Sullo storico ritardo politico-culturale in Italia rispetto all'introduzione di un reddito minimo garantito si sofferma ampiamente Bronzini G., *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2017, pp. 89 ss.

2 Lo sottolinea, con giustificata enfasi, tra gli altri Giubboni S., *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2019, pp. 75 ss.

3 Per usare la precisa definizione di Saraceno C., *Reddito di cittadinanza: tanta confusione sotto il cielo*, in *Micromega*, 7/2018, p. 91, il reddito di cittadinanza in senso proprio deve identificarsi in "una garanzia di reddito parziale, non necessariamente sufficiente a soddisfare i propri bisogni, per tutti i cittadini, indipendentemente da reddito e condizione occupazionale e senza richieste di contropartite"

4 Per tutti, Pascucci P., *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n.106, giugno 2019

lavoro; garantisce un sussidio per soggetti inoccupati e disoccupati, ma anche una prestazione ad integrazione del reddito da lavoro; si configura come un reddito minimo per chi è in cerca di occupazione, ma anche come un'erogazione ad integrazione di prestazioni pensionistiche.

Questa pluri-funzionalità non è in sé criticabile ed, anzi, può essere apprezzata come riflesso di un approccio "globale" ed organico al problema della povertà che, come tale, implica interventi su più piani, tutti orientati al comune obiettivo di promuovere l'inclusione sociale del soggetto protetto attraverso l'occupazione ed il lavoro.

Tuttavia, proprio per la sua natura ibrida, il RdC pone al giurista una serie di problemi di carattere sistematico, relativi alla sua collocazione nell'ordinamento rispetto sia ai principi costituzionali sui quali si fonda il sistema di sicurezza sociale, sia rispetto al resto della legislazione sociale vigente nel cui contesto la nuova misura si colloca.

2. La natura ibrida del RdC e la sua problematica collocazione nel quadro dei principi costituzionali

In virtù della sua natura polimorfa, il RdC può trovare fondamento e legittimazione in una pluralità di norme e principi costituzionali. Non c'è dubbio che esso possa considerarsi una prestazione di assistenza sociale, come tale riconducibile nell'alveo dell'art. 38, comma 1 Cost⁵. Grazie al RdC si garantiscono infatti i "mezzi necessari" a chi ne è privo, indipendentemente dall'accertamento in merito all'"inabilità al lavoro" del beneficiario. Ed in questa prospettiva, nella riforma può cogliersi la volontà di superare la tradizionale lettura asfittica del disposto costituzionale in questione, per la quale questo legittimerebbe soltanto misure destinate a chi, per inabilità fisica, non è in grado di lavorare. Il legislatore, nell'introdurre il RdC nel nostro ordinamento, avrebbe così recepito le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale⁶, a sua volta ispirata dalla dottrina più aperta a letture evolutive in senso propriamente universalistico del concetto di "assistenza sociale"⁷.

Dal momento che del RdC possono beneficiare soggetti già titolari di prestazioni previdenziali (come la NASPI, ovvero la "nuova" indennità di disoccupazione, o la pensione di vecchiaia) esso può però anche essere considerato una misura attuativa del secondo comma dell'art. 38, che riconosce ai lavoratori il diritto a ricevere prestazioni adeguate alle loro esigenze di vita. E siccome può servire ad integrare le retribuzioni più basse, con esso si intende anche dare

⁵ Casillo R. *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2019, pp. 561 ss

⁶ Corte cost. 15 gennaio 2010, n. 10

⁷ Per tutti, Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli editore, 2013, spec. p. 733.

sostanza al diritto all'equa retribuzione garantito dall'art.36, comma 1 Cost. Come strumento che intende perseguire finalità occupazionali, infine, certamente va iscritto nell'ambito di applicazione dell'art. 4 Cost..

Chiedersi quale sia la collocazione del RdC nel quadro dei principi costituzionali non è uno sterile esercizio dottrinale. Ciascuna delle norme costituzionali richiamate infatti identifica tipologie di prestazioni economiche diverse, perché appunto funzionali a garantire diritti di diversa portata e natura. E di questi vincoli di carattere costituzionale non sempre ha tenuto conto il legislatore del 2019.

Quanto alla relazione tra il RdC e le altre prestazioni di sicurezza sociale, non si può non osservare come le riforme degli ultimi tre decenni abbiano accentuato il carattere mutualistico assicurativo del sistema di protezione sociale. Si è cioè inteso marcare una sempre più netta distinzione tra prestazioni assistenziali e prestazioni di natura previdenziale: le prime finalizzate a soddisfare bisogni vitali, le seconde strettamente proporzionate al reddito maturato nell'arco dell'intera vita professionale, in ossequio al principio di corrispettività tra contributi versati e prestazioni godute. Come noto una simile evoluzione si deve all'esigenza di garantire l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale, e comporta un'inevitabile compressione dei livelli medi delle prestazioni erogate (a tutto vantaggio dei redditi più alti). Ma a prescindere dai rilievi critici cui possono esporsi le riforme che hanno segnato la storia recente del nostro sistema di protezione sociale, resta il fatto che rispetto ad esse il RdC si ponga in parziale controtendenza; il che accentua i problemi di un suo coordinamento sistematico con il quadro legislativo vigente, generando effetti sperequativi se non veri e propri corto-circuiti normativi.

D'altra parte emergono problematiche attinenti anche alla coerenza interna della disciplina, dovute alla duplice natura del RdC, al contempo strumento di inclusione sociale e di politica attiva del lavoro. La dubbia ragionevolezza di alcune disposizioni è figlia anche della loro logica compromissoria, inevitabile in un provvedimento partorito da forze politiche di orientamenti e ispirazioni ideali in buona parte divergenti. Irrisolta in particolare appare la tensione tra l'originale afflato universalistico, che ha ispirato l'iniziativa legislativa e che è rimasto iscritto nella stessa rubricazione della l. 26/19, e l'adesione ad una logica selettiva rigidamente "workfaristica" che, seppure presente in tutti gli ordinamenti europei e figlia di una consolidata impostazione di matrice euro-unitaria⁸, si traduce nella legislazione nostrana in disposizioni dai tratti punitivi perfino esasperati.

⁸ Lo ricorda ancora Giubboni S., *Reddito di cittadinanza*, cit., pp. 84 ss

Il legislatore insomma si è mosso nella giusta direzione, dotando il nostro sistema di sicurezza sociale di una forma di reddito minimo garantito che ne segnava la più evidente debolezza. Ma non tenendo in debita considerazione i delicati e complessi equilibri normativi e costituzionali che caratterizzano quel sistema, ha partorito una normativa a tratti irragionevole, contraddittoria e sperequativa. Peccato venale, certo, rispetto all'inazione che per decenni ha lasciato l'Italia tra i pochi paesi europei senza misure universalistiche di contrasto alla povertà; ma che, non per questo, può essere ignorato.

Muovendo da questa prospettiva, nelle pagine che seguono si intende dunque evidenziare i principali profili critici della disciplina contenuta nella l. 26/19, nell'auspicio che la prima fase di implementazione della stessa induca il legislatore a porvi rimedio.

3. I criteri di accesso al reddito di cittadinanza: tra "sovranismo" assistenziale e rigore punitivo.

Il compromesso tra logica universalistica e logica selettiva sotteso alla disciplina del reddito di cittadinanza si coglie già nei suoi requisiti di accesso. Quelli oggettivi (cioè patrimoniali) sono indubbiamente stringenti e si giustificano con vincoli di natura finanziaria legati al doveroso rispetto degli equilibri di bilancio statale. Il fatto che le risorse siano ancora sottoutilizzate potrebbe certo indurre ad una revisione dei criteri selettivi meno restrittiva; ma su questo piano i margini della discrezionalità legislativa sono indubbiamente ampi, come più volte ha ricordato (specie negli ultimi anni) la Corte costituzionale. Tanto più che, come detto, le maglie dei requisiti di accesso al RdC sono state decisamente ampliate rispetto al REI; per tacere del fatto che assai più generoso (sempre in confronto al REI) è l'importo delle prestazioni, perciò non più sospette di non soddisfare i requisiti costituzionali in merito alla sua adeguatezza⁹.

Sorprende piuttosto che l'art.1 qualifichi il RdC come "livello essenziale delle prestazioni" (LEP) ai sensi dell'art.117 Cost., comma 1, lett. m), salvo poi precisare che la sua erogazione è garantita "nei limiti delle risorse disponibili". In ciò si coglie un primo profilo di incoerenza "interna" alla disciplina, perché le risorse disponibili dovrebbero condizionate a monte la scelta del legislatore; ma una volta identificato il LEP questo deve essere garantito, visto che per definizione esso fissa il livello minimo di prestazioni sociali atto a soddisfare esigenze vitali della persona.

⁹ Alaimo A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n.33/2017*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2017, p. 449 ss.

La discrezionalità del legislatore, che si è detto garantita dai vincoli di bilancio, non è poi assoluta, perché deve rispettare comunque il generale criterio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; criterio non considerato dal legislatore nel momento in cui ha fissato criteri di accesso (i pesi della scala di equivalenza) che penalizzano le famiglie con più figli –e quindi i minori– rispetto alle famiglie unipersonali e composte da soli adulti¹⁰.

Parimenti irragionevole è il fatto che la soglia di povertà individuata dalla legge avvantaggi gli anziani a scapito di chi è in età da lavoro (contraddicendo così la ratio degli indicatori Istat): è infatti più alta per chi beneficia della pensione di cittadinanza rispetto a chi è in età da lavoro ed accede al RdC¹¹.

Ancor più discutibili risultano essere i requisiti soggettivi di accesso, relativi alla cittadinanza ed alla residenza del beneficiario. Ciò in particolare con riferimento al requisito della residenza decennale (e necessariamente continuativa per gli ultimi due anni), che configura una discriminazione indiretta ai danni dei cittadini stranieri (*in primis* dell'UE) davvero difficile da giustificare. Il legislatore ha forse fatto affidamento sul controverso recente arresto della Corte costituzionale, nel quale analoghi requisiti relativi all'assegno sociale hanno superato il vaglio di costituzionalità¹². Tuttavia (e a prescindere dalla diversa natura e funzione dell'assegno sociale rispetto al RdC), non si può ignorare che l'art. 16 della direttiva 2004/38/CE relativa alla libera circolazione dei cittadini dell'UE fissa in 5 anni la durata del soggiorno "*legale e continuativo*" in un altro Stato, ai fini di acquisire la piena parità di trattamento con i cittadini nazionali in relazione alle prestazioni assistenziali; e che un simile requisito vale a garantire i soggiornanti di lungo periodo cittadini di Stati terzi (direttiva 2003/109). Certamente poi il requisito della residenza decennale viola il diritto dell'UE nel caso in cui destinatario del RdC sia un "lavoratore" di uno Stato Membro, per il quale non sono mai ammesse deroghe al divieto di discriminazione¹³.

Questi profili della disciplina toccano temi politicamente molto sensibili (come noto limiti così stringenti sono stati voluti dalla Lega). Ed è indubbio che del contesto politico risentano anche i Giudici Supremi (nazionali ed europei) nell'adottare le loro decisioni in materia: lo dimostra

10 Sgritta G. B. *Il reddito di cittadinanza*, in *Politiche sociali*, 2019, 4, p. 144

11 Casillo R., *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 569

12 Corte cost. 15 marzo 2019, n. 50, con la quale si è dichiarata infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 80, comma 19, legge 388/2000 nella parte in cui condiziona il diritto all'assegno sociale, per i cittadini di Stati terzi, alla titolarità della carta (oggi permesso) di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

13 Non lo ammette l'art.45 TFUE, prima ancora che la direttiva 2004/38 ed il regolamento UE 492/11 relativo alla libera circolazione dei lavoratori.

l'oscillante giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁴ e della Corte di giustizia, entrambe più sensibili negli ultimi anni alle esigenze di equilibrio finanziario dei sistemi nazionali di protezione sociale piuttosto che al diritto all'inclusione sociale dei cittadini stranieri. Sotto questo profilo, la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha preceduto la Brexit è illuminante, riflesso com'è del tentativo (rivelatosi vano) di rassicurare il Regno Unito (e con esso i paesi economicamente più avanzati) rivedendo le precedenti aperture sull'accesso al welfare dei cittadini stranieri¹⁵, inaugurate con la storica sentenza Martinez Sala del 1998. Il tema non può naturalmente essere affrontato in queste brevi note. Basti qui osservare che, anche all'origine di questi problemi, si coglie la drammatica assenza di un'effettiva integrazione europea. Il costo "sociale" dei cittadini stranieri non produttori di reddito grava esclusivamente sugli Stati e l'UE si limita a fare da arbitro delle decisioni nazionali; mentre, se si fosse compiuto il processo d'integrazione anche sul piano fiscale e sociale, potrebbe spettare a quest'ultima finanziare e sostenere con misure proprie tale costo. Ma, come noto, da anni il tema dell' "indennità di disoccupazione europea" è evocato nel dibattito politico-istituzionale euro-unitario senza che siano stati fatti ancora passi avanti concreti per la sua realizzazione.

La stessa logica sottesa ai rigidi criteri di accesso ha ispirato poi il legislatore nel regolare il regime sanzionatorio, previsto per scongiurare gli abusi da parte dei beneficiari del reddito. C'è da chiedersi se sia davvero necessario un apparato così articolato di norme sanzionatorie (civili, amministrative e penali) disseminate in un numero pletorico di commi negli art. 7, 7 bis e 7 ter. Un simile approccio punitivo nei confronti del "povero colpevole" evoca la sgradevole italica abitudine a mostrarsi forte coi deboli e debole coi forti, ed è tanto più inaccettabile se si considera il tasso di elusione della legge ampiamente tollerato nel Paese in altri ambiti e da parte di altre categorie sociali¹⁶. Anche lo sproporzionato apparato punitivo può quindi configurare profili di irragionevolezza *sub* art. 3 Cost.

4. Il complesso coordinamento con la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive

14 Per un'ampia analisi della giurisprudenza costituzionale, vd Chiaromonte W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli editore, 2013

15 Il riferimento è ad un ciclo di sentenze della Corte di giustizia inaugurato dalla sentenza 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey* e chiuso dalla sentenza 14 giugno 2015, C-308/14, *Commissione c. Regno Unito* a pochi giorni dal referendum che ha sancito la vittoria del "Leave" (in merito, sinteticamente, Orlandini G., *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2017, spec. pp. 667 ss.).

16 Così, anche Giubboni S., *Il reddito di cittadinanza*, p. 101.

I problemi più evidenti di coerenza sistematica della disciplina del RdC si colgono in relazione al vigente sistema dei servizi per il lavoro recentemente riformato dal d.lgs. 150/15 (uno dei decreti attuativi del c.d. Jobs Act). Ciò a partire dalla definizione dello status di disoccupazione, che viene modificata dalla legge 26/2019 non solo con riferimento al suo specifico ambito di applicazione, ma anche “*ad ogni altro fine*” (art. 4, comma 15 *quater*), con conseguenti ricadute di carattere generale. La riforma è in sé condivisibile, perché reintroduce nel novero dei disoccupati anche soggetti che svolgono attività di lavoro marginali, cioè che producono un reddito rientrante nella c.d. no tax area¹⁷. Tuttavia la nuova definizione si sovrappone a quella contenuta nell’art. 19 del d.lgs. 150/15, per la quale lo status di disoccupato spetta ai “soggetti privi di impiego” che dichiarano la propria immediata disponibilità al lavoro tramite il portale Anpal (l’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, creata dallo stesso d.lgs. 150/15) o presso i Centri per l’impiego. Proprio l’Anpal è intervenuto per fornire chiarimenti in merito, sostenendo che i due requisiti si sommerebbero¹⁸; ma l’Anpal non è il legislatore ed il quadro normativo, su un punto così rilevante, resta confuso. Per tacere del dubbio se tra i “soggetti non già occupati” tenuti agli obblighi che condizionano l’erogazione del RdC (ex art. 4, comma 2) rientrino o meno i “disoccupati” secondo la nuova formula.

Il RdC incide poi sulla disciplina dell’Assegno di ricollocazione, la più incisiva forma di sostegno alla ricerca per il lavoro introdotta dal d.lgs. 150/15, caratterizzata dal supporto di un tutor e dall’intervento di agenzie specializzate. L’assegno viene infatti sospeso per la generalità dei “disoccupati” che usufruiscono della “sola” NASPI (fino al 31.12.2021) e riservato ai beneficiari di RdC che abbiano sottoscritto il Patto per il lavoro. Il potenziamento delle misure di sostegno all’occupazione per chi è in condizioni di povertà, finisce insomma per andare a discapito delle politiche attive per tutti gli altri. Si tratta evidentemente di una scelta dettata da ragioni di bilancio, ma della quale è difficile trovare una giustificazione sotto il profilo dell’equità e della ragionevolezza.

Le più rilevanti incertezze interpretative sono però dovute agli effetti prodotti che la natura “ibrida” del RdC produce sul c.d. regime della condizionalità, ovvero sulle regole relative agli obblighi cui sono tenuti i beneficiari per mantenere il diritto alla prestazione. Il RdC infatti, come il REI, è una misura destinata al nucleo familiare, ed in ciò ricalca la logica degli strumenti di inclusione sociale; ma, appunto, è anche uno strumento di politica attiva del

¹⁷ Pascucci P., *Reddito di cittadinanza*, cit.

¹⁸ Anpal, Circolare n.1/2019 del 23 luglio 2019, *Regole relative allo stato di disoccupazione alla luce del d.l. n. 4/2019*.

lavoro, che, per sua natura, dovrebbe invece essere individualizzato, perchè destinato alla singola persona da inserire nel mercato del lavoro. Proprio in quanto strumento (anche) di politica attiva, il RdC è stato regolato non secondo una logica meramente promozionale (propria delle misure di inclusione sociale), ma, come detto, secondo una logica workfaristica che porta a condizionare la sua erogazione all'adempimento degli obblighi previsti dalla legge e specificati attraverso il Patto per il lavoro sottoscritto presso i Centri per l'impiego (art. 4, comma 7). Solo chi è fuori da più di due anni dal mercato del lavoro (firmando il "Patto per l'inclusione") riceve infatti il reddito come misura di inclusione sociale, in quanto tale libera da vincoli di condizionalità.

L'effetto paradossale di una simile disciplina è di far sanzionare l'intero nucleo familiare (con la decadenza del beneficio economico) per condotte poste in essere da qualsiasi componente del nucleo stesso¹⁹. Si configura cioè una sorta di responsabilità "collettiva" per le colpe del singolo, davvero ingiustificabile e del tutto irragionevole. L'irragionevolezza del regime della condizionalità aumenta poi se il RdC è erogato (com'è possibile) a soggetti che beneficiano della NASPI. Il titolare di NASPI infatti è tenuto a stipulare il Patto di servizio personalizzato presso il Centro per l'Impiego (ai sensi dell'art.20, d.lgs. 150/15), anch'esso comportante una serie di obblighi la cui violazione determina la decadenza dalla prestazione; ma se ha i requisiti di reddito (familiare), può ottenere anche l'integrazione della prestazione attraverso il RdC, previa sottoscrizione del Patto per il lavoro (che sostituisce così il Patto di servizio). Ottenuta l'integrazione, l'intera prestazione è attratta nel regime del RdC e può quindi venir meno se qualsiasi componente del nucleo familiare non rispetta gli obblighi assunti. In questo caso, la decadenza "per colpe altrui" finisce allora per riguardare una prestazione di natura previdenziale, cioè maturata come "diritto" del beneficiario in virtù dell'attività lavorativa svolta; il che pone la sanzione della decadenza in diretto contrasto con l'art. 38, comma 2 Cost.

5. I nessi sistematici sottovalutati dal legislatore del 2019: reddito di cittadinanza e dinamiche salariali

Rispetto alla generale disciplina dettata dal d.lgs. 150/15 per i soggetti in cerca di occupazione, il legislatore del 2019 modifica anche la nozione di "offerta di lavoro congrua" (cioè la proposta di occupazione da parte del Centro per l'impiego da cui dipende il mantenimento dello stato di disoccupazione e delle connesse indennità) e la conseguente disciplina degli obblighi di accettazione della stessa gravanti sul disoccupato. Da una parte

¹⁹ Su questo profilo della disciplina, in particolare Pascucci P., *Reddito di cittadinanza*, cit.

infatti l'art. 4, comma 8 rinvia all'art. 25 d. lgs.150/15, che definisce i criteri di congruità dell'offerta (poi ulteriormente specificati dal D.M. n. 4/2018 attuativo della stessa norma); dall'altra, nel successivo comma 9, introduce disposizioni *ad hoc* per i beneficiari del RdC. Ne derivano diverse nozioni di "congruità" e diverse tipologie di obblighi che condizionano l'erogazione della prestazione.

Il beneficiario della NASPI perde il diritto alla prestazione previdenziale se rifiuta senza giustificazione un'offerta congrua proposta dal Centro per l'impiego; mentre il titolare del RdC perde la prestazione solo al terzo rifiuto. Il legislatore del 2019 ha evidentemente seguito una logica diversa rispetto a quello del 2015, estendendo progressivamente l'ambito geografico dell'offerta, in ragione del numero di offerte e della durata dell'erogazione; fino a ricompredervi (dalla terza in poi) tutto il territorio nazionale, con un conseguente effetto indiretto di "induzione al rifiuto"²⁰. Quale ragione sia sottesa a simili disparità di regimi non è chiaro, così come resta incerto se le due nozioni coesistano (come sembra preferibile ritenere) o se la nuova assorba la precedente.

Diversi poi sono i parametri per definire la congruità dell'offerta di lavoro, a seconda se il destinatario sia o meno un beneficiario del RdC; e, in particolare, diverso è il livello di retribuzione che identifica l'offerta come "congrua" nelle diverse ipotesi. L'occupazione proposta dal Centro per l'impiego deve in ogni caso tener conto della professionalità e delle esperienze pregresse del beneficiario (pur nei significativi margini di "elasticità" consentiti dal D.M. 4/2018); ma per il beneficiario del RdC la congruità sussiste (ex art. 4, comma 9 *bis*, l. 26/2019) se l'impiego proposto comporta una retribuzione almeno del 10% superiore al massimo importo del reddito stesso (ovvero 858 euro), mentre per tutti gli altri disoccupati vale la regola generale del rispetto dei minimi previsti dai CCNL firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (art. 5, comma 1, D.M. 4/2018) e, per il percettore di NASPI, del limite minimo superiore di almeno il 20% dell'indennità percepita: il che comporta, di norma, un maggior importo della retribuzione (art. 25, comma 1, lett d), d.lgs. 150/15).

Al di là (di nuovo) dei dubbi in merito alla ragionevolezza di una simile diversità di criteri di congruità, questo profilo della disciplina merita la massima attenzione perché rivela che tipo di rapporto il legislatore ha inteso configurare tra l'erogazione del RdC ed il mercato del lavoro nel quale i beneficiari del reddito dovrebbero ricollocarsi; rapporto da cui dipende, in

²⁰ Non sfugge come una simile disciplina, calata nella realtà di un sistema ampiamente inefficiente di servizi per l'impiego qual è quello italiano, finisca per assolvere più funzioni sanzionatorie che realmente promozionali (così Giubboni S., *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 97 in sintonia con Taschini L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli editore, 2019, p. 207).

buona parte, la stessa funzione “socio-economica” dell’istituto ovvero, se si vuole, la sua collocazione nel modello di Stato sociale esistente.

A seconda di come è modulato il regime della condizionalità infatti, il reddito di base può contrastare i processi di precarizzazione e di “impoverimento” del lavoro, sostenendo le dinamiche salariali, o, al contrario, può risultare sintonico con tali processi²¹. L’esperienza della Germania insegna: la riforma *Hartz* (ispirata ad una decisa logica di *workfare*) ha determinato in quel paese una forte segmentazione del mercato del lavoro, spingendo buona parte dei beneficiari delle misure di sostegno del reddito nella trappola del lavoro precario e sottopagato (grazie anche alla diffusione dei c.d. mini-jobs). Questi effetti prodotti dalle regole che condizionano l’erogazione della prestazione (siano o meno perseguiti scientemente) devono essere considerati nel valutare i criteri di congruità dell’offerta introdotti dalla legge 26/2019.

Se per il legislatore è “congrua” un’offerta di lavoro retribuita 858 euro al mese, c’è da chiedersi in primo luogo se ciò corrisponda ai parametri di “equità” deducibili dall’art. 36 Cost. (ed è domanda che interroga in particolare i giuristi); ed in secondo luogo, se ed in che misura un simile standard influisca sulle dinamiche del mercato del lavoro e sul diffondersi del c.d. lavoro povero (ed è domanda che interroga soprattutto gli economisti). Nel fissare tale parametro il legislatore “suggerisce” infatti indirettamente uno standard di salario minimo legale.

Senza poter entrare nel merito di una tematica troppo ampia per essere affrontata in questa sede, basti osservare come l’importo del RdC sia indubbiamente alto (nel suo massimo fissato a 780 euro) ma sia di poco superiore alla retribuzione congrua che il beneficiario è tenuto ad accettare. Non è allora giustificata la diffusa critica per la quale l’importo del RdC sarebbe troppo generoso perché tale da disincentivare la ricerca del lavoro, specie in quelle zone del paese dove spesso il reddito da lavoro può essere inferiore. Giacché il problema è esattamente l’opposto, se è vero che è stata proprio la scarsa crescita dei salari dell’ultimo trentennio ad aver condizionato negativamente la crescita nel nostro paese (come ormai riconosce perfino l’OCSE). Il rischio è allora che il RdC, invece che favorire l’uscita dalla trappola del lavoro povero, possa associarsi ad un livellamento verso il basso dei salari, alimentando o comunque non contrastando adeguatamente la spirale depressiva in atto. Ciò in sintonia con un modello di Stato sociale nel quale la legge si limita a garantire il minimo vitale a tutti, mentre l’accesso a livelli più alti di reddito è rimesso al libero dispiegarsi delle forze di mercato (cioè alla

²¹ Per un’analisi critica del rapporto tra regime della condizionalità e dinamiche salariali Forlivesi M., *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un’interazione possibile?*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2018, pp. 772 ss.

contrattazione individuale o al limite aziendale). Il che rispecchia un'idea "liberista" di deregolamentazione del mercato del lavoro, opposta di quella - genuinamente riformista e pluralista- per la quale è piuttosto attraverso il sostegno al sindacato ed alla contrattazione collettiva nazionale che si persegue una più equa ripartizione del reddito tra capitale e lavoro. Ad alimentare simili scenari concorre poi l'obbligo imposto ai beneficiari del RdC (ex art. 14, comma 15) di partecipare a progetti utili alla collettività (c.d. P.U.C.) per un minimo di 8 ore settimanali, che i comuni hanno iniziato faticosamente a gestire sulla base delle prescrizioni dettate dal Ministero del lavoro (D.M. del 22 ottobre 2019). Al netto degli inevitabili problemi che tale istituto porrà per le (legittime) aspettative alla "stabilizzazione" dei soggetti coinvolti (davvero non ha insegnato nulla la fallimentare esperienza dei L.S.U.), di nuovo in esso si coglie il rovesciamento della logica propria delle politiche occupazionali "keynesiane" - per le quali l'attore pubblico costituisce il modello di datore virtuoso capace di trainare la dinamica salariale privata - e l'adesione ad una opposta prospettiva per la quale l'erogazione di prestazioni sociali viene strumentalmente utilizzata per sfruttare lavoro precario sottopagato e per favorire, appunto, politiche dei redditi depressive.

E' probabile che il legislatore non abbia considerato i possibili nessi tra reddito di cittadinanza e dinamiche salariali. Certo è che, nel dibattere su un possibile intervento legislativo in materia di salario minimo, di essi si debba tener conto: la scelta è tra una legge che dia attuazione all'art. 39 Cost. sostenendo l'efficacia della contrattazione nazionale ed una legge che, limitandosi a fissare direttamente il salario minimo di generale applicazione, concretizzerebbe gli evocati scenari di derive deregolative, cui il reddito di cittadinanza diventerebbe funzionale.

5.1 segue: pensione di cittadinanza e prestazioni pensionistiche

Di altro genere invece sono le ricadute dei nessi sistematici tra l'importo della c.d. pensione di cittadinanza²² e quello delle altre prestazioni pensionistiche: il mancato coordinamento tra le diverse prestazioni dà in questo caso luogo a sperequazioni che, sovvertendo la logica della giustizia redistributiva sottesa al sistema di sicurezza sociale, sono incompatibili con i principi costituzionali²³.

Il livello del RdC può infatti essere superiore al livello sia dell'assegno sociale sia delle pensioni integrate al minimo. Il primo (prestazione di natura assistenziale) ha un importo di

²² Anche il termine "pensione di cittadinanza" è improprio, in quanto non dovrebbe essere utilizzabile per una prestazione a carattere temporaneo (qual'è appunto quella in questione).

²³ Giubboni S., *Il reddito di cittadinanza*, cit. p. 102.

458 euro; la seconda (prestazione di natura previdenziale) di 513 euro. Dal momento che il RdC non necessariamente integra le due prestazioni (perché possono non sussistere i requisiti patrimoniali del nucleo familiare), si configurano evidenti disparità di trattamento affatto ingiustificate.

Simili disparità risultano tanto più insostenibili sul piano costituzionale in relazione alla pensione minima, perché le prestazioni previdenziali (destinate a chi ha lavorato) devono necessariamente essere di importo superiore di quelle assistenziali (destinate a chi non ha lavorato)²⁴. L'importo delle prestazioni sociali di carattere economico va infatti calcolato tenendo conto dell'apporto dato dal lavoratore allo sviluppo economico e sociale del paese: lo impone l'art. 38, nei suoi commi 1 e 2, come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale enunciando un principio fondamentale del nostro sistema di sicurezza sociale²⁵.

E d'altra parte l'irragionevolezza della situazione è insita nel fatto che il RdC è definito LEP dall'art. 1, comma 1 della legge 29/19, e quindi dovrebbe costituire il livello di reddito minimo vitale, da garantire su tutto il territorio nazionale. Con questo non si intende dire che sia di per sé incostituzionale la fissazione del reddito di base a 780 euro il mese, quanto piuttosto che (una volta fissati i LEP a quel livello) è il livello delle altre prestazioni, se inferiore, a diventare insufficiente ai sensi dell'art. 38 comma 1 e certamente inadeguato ai sensi dell'art. 38 comma 2. L'introduzione del RdC dovrebbe cioè determinare una revisione al rialzo delle altre prestazioni di livello inferiore, con ripercussioni di assoluto rilievo per l'intero sistema di sicurezza sociale.

Anche in questo caso evidentemente il legislatore non ha considerato gli effetti sistematici del varo del reddito di cittadinanza; e tuttavia, alle incongruenze segnalate occorre porre rimedio. Il modo con cui lo si farà influirà in maniera determinante sul "senso" della riforma del 2019, nel quadro più ampio dei generali orientamenti di politica sociale (ed economica). Se, com'è auspicabile, non si procederà alla pura e semplice abrogazione della misura, si tratta di scegliere tra la via che porta ad un appiattimento verso il basso di tutte le prestazioni di sicurezza sociale su livelli sufficienti a soddisfare i meri bisogni essenziali²⁶, e quella orientata a rendere il reddito di cittadinanza (magari emendato dai suoi profili workfaristici) la prima tappa di una nuova stagione di politiche socio-economiche realmente redistributive, che chiuda definitivamente l'era dell'austerità.

²⁴ Di "situazione di paradosso" prodotto dal RdC parla a proposito Casillo, R., *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 573

²⁵ Corte cost. 23 gennaio 1986, n. 31.

²⁶ E' la prospettiva (denunciata da Pessi R., *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2016, pp. 595 ss.) che caratterizza i recenti processi evolutivi dei moderni sistemi di welfare, ma che si è detto contraddire i principi costituzionali.