

## Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: il Reddito di cittadinanza come strumento di reddito minimo garantito

Paola Grazioli

SOMMARIO: 1. La povertà come fenomeno di esclusione sociale. – 2. Reddito minimo universale *vs* garantito: un chiarimento concettuale. – 3. L'Unione europea e l'inclusione sociale: la garanzia del reddito minimo. – 4. L'esperienza italiana nella sperimentazione del reddito minimo. In particolare, il Reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza in un'ottica comparativa. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. *La povertà come fenomeno di esclusione sociale*

Nella sua accezione prettamente economica, il termine povertà è correlato alle condizioni materiali di vita – reddito, possibilità di accedere ai consumi – e evidenzia un'impossibilità a soddisfare i propri bisogni e a condurre una vita sociale dignitosa.

Purtuttavia, quando si parla di povertà e, in particolar modo, di povertà estrema, è opportuno adottare un approccio non fondato sull'esclusiva considerazione del fattore reddituale ed economico: ad incidere sulla definizione di povertà vi sono, infatti, diversi elementi, attinenti alla situazione individuale, al contesto ambientale e sociale in cui la persona povera si colloca; le conseguenze della povertà possono, peraltro, dipendere anche da condizioni non materiali dell'esistenza, quali, ad esempio, la possibilità di accedere alla formazione professionale e quella di scegliere un'occupazione secondo le proprie capacità ed aspirazioni<sup>1</sup>.

Sotto questo profilo, ci si sposta da una considerazione della povertà fondata esclusivamente sul livello del reddito, da leggere secondo una prospettiva quantitativa e distributiva, per esaminare la povertà anche come fenomeno di disagio e isolamento non volontario e, quindi, di esclusione sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Per utilizzare la terminologia di A. Sen, si potrebbe dire che «si è poveri quando non si riescono a tradurre le proprie capacità in funzionamenti» (*Commodities and Capabilities*, Oxford, 1985).

<sup>2</sup> F. Fracchia, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in questa *Rivista*, 2004, 41 ss.

Povert  ed esclusione sociale sono dunque temi che devono essere affrontati insieme, in quanto si alimentano reciprocamente: le condizioni di povert  e di esclusione sociale si determinano, infatti, ogniqualevolta all'individuo sia preclusa la possibilit  di affermare la propria dignit  di persona.

Parlare di povert  ed esclusione sociale significa anche occuparsi di solidariet , eguaglianza, libert  e cittadinanza<sup>3</sup>.

Il riferimento alla solidariet , il cui principio   espresso dall'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce «i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalit » e, nel contempo, «richiede l'adempiimento dei doveri inderogabili di solidariet  politica, economica e sociale»,   evidente: bisogna essere solidali «verso coloro che la sorte naturale o sociale ha posto inizialmente in situazioni meno favorevoli che la nostra»<sup>4</sup>.

Altrettanto evidente   il riferimento all'art. 38, comma 1, Cost., che vuole garantire ad ogni cittadino «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» il diritto all'assistenza sociale.

Del resto, l'art. 128, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998, nel fornire la definizione di servizi sociali, ripresa in seguito dall'art. 1, comma 2, della l. n. 328/2000, vi ricomprende anche l'erogazione di «prestazioni economiche [...] destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficolt  che la persona umana incontra nel corso della sua vita».

Il tema della solidariet  viene, dunque, in rilievo quando si discute del sistema di *welfare* universalistico e selettivo<sup>5</sup>, teso a garantire un sussidio a tutti coloro che si trovino in condizione di fragilit  economica e sociale.

Anche la dottrina si occupa del tema, sottolineando, in particolare, come sia a livello costituzionale, che sul piano legislativo, siano stabiliti obblighi in capo non solo agli apparati erogatori di servizi, ma anche agli stessi utenti, al contempo «destinatari e artefici di solidariet »<sup>6</sup>, eccezion fatta per le ipotesi in cui si tro-

<sup>3</sup> Sul tema della povert  in relazione ai principi di solidariet  e dignit  si rinvia a Q. Camerlengo, *Il senso della Costituzione per la povert *, in *Osserv. cost.*, 2019, 7-32.

<sup>4</sup> P. Van Parijs, *Oltre la solidariet . I fondamenti etici dello Stato sociale e del suo superamento*, in Aa.Vv., *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, a cura di Basic Income Network Italia, Roma, 2009, 194. Cfr. S. Galeotti, *Il valore della solidariet *, in *Dir. soc.* 1996, 1 ss.

<sup>5</sup> Sul carattere universalistico e al contempo selettivo del modello di *welfare* recepito dal nostro ordinamento si rinvia a V. Molaschi, *Universalit  e selettivit  del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Riflessioni sulle criticit  di un difficile equilibrio*, in <http://www.giustamm.it>, 11/2012; P. Carrozza., *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in Aa.Vv., *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, Bologna, 2010, in partic. 215 ss.; A. Gualdani, *I servizi sociali tra universalismo e selettivit *, Milano, 2007; in tema di povert  v. E. Granaglia, «Universalismo selettivo» e contrasto della povert : necessit , condizioni, criticit , in Aa.Vv., *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, a cura di L. Guerzoni, Bologna, 2008, 134 ss.

<sup>6</sup> V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 52 ss.

vino nell'impossibilità di provvedere in tal senso. Così concepita, la solidarietà si atteggia come «biunivoca» o bilaterale, muovendosi in una duplice direzione: dal sistema al privato e viceversa.

La misura di protezione sociale definita come reddito minimo garantito, alla quale sarà dedicata ampia trattazione in questo lavoro, muove sicuramente da una concezione della solidarietà come biunivoca o bilaterale. A fronte della corresponsione al soggetto bisognoso di un reddito minimo, lo stesso si deve impegnare nel cercare un lavoro o nel seguire programmi di formazione o di inserimento lavorativo.

La povertà è pure un problema di eguaglianza<sup>7</sup>, nel senso che si configura come condizione di libertà. Essere liberi significa non doversi far carico di problemi legati ad una fragilità economica e sociale: «al fondo, ciò che è offensivo nella povertà [...] è che chi è povero non ha un grado sufficiente di controllo sulla propria vita tramite l'esercizio del diritto di scelta»<sup>8</sup>.

In una diversa accezione, il connubio povertà-libertà può essere inteso come fondamento delle misure di protezione sociale del reddito di base e del reddito minimo garantito. In particolare, i fautori del reddito di cittadinanza o reddito di base (in argomento si rimanda al paragrafo che segue) ritengono che l'assicurare al beneficiario un reddito svincolato dal lavoro potrebbe servire per «proteggere l'individuo dalla fluidità e mobilità produttive tipiche del capitale in epoca post-fordista e ad evitare che si sia forzati, per ragioni di bisogno, in attività mortificanti o penalizzanti»<sup>9</sup>.

I temi della povertà e dell'esclusione sociale sono altresì in stretto rapporto con quello della cittadinanza, derivante dall'appartenenza dell'individuo ad un nucleo sociale. Pensando il binomio povertà-cittadinanza, si può rilevare come esso trovi applicazione in materia di *social minimum benefits*, che si traducono nella garanzia

---

Per una lettura della nozione di servizi sociali alla luce dei concetti di solidarietà biunivoca e solidarietà personale, si veda V. Molaschi, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in questa *Rivista* 2004, 95 ss.; F. Fracchia, *op. cit.*, 41 ss.

<sup>7</sup> Sul rapporto tra diritti sociali e eguaglianza, cfr. M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano 1964, 804, ritiene che la Costituzione italiana esprime chiaramente la derivazione dei diritti sociali dall'eguaglianza sostanziale, essendo il diritto sociale «l'insieme delle norme attraverso cui lo Stato attua la funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, allo scopo di assicurare l'eguaglianza delle situazioni malgrado la differenza delle fortune». Sul legame tra diritti sociali ed art. 3, comma 2, si veda anche, *ex plurimis*, la ricostruzione di B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001 122 ss.; C. Pinelli, *Dei diritti sociali e dell'uguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in *Aa.Vv.*, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, a cura di Id., Napoli 2012, 396 ss.

<sup>8</sup> C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 51.

<sup>9</sup> G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011, 59; nello stesso senso L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, 407; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 245.

di un reddito minimo, quale condizione materiale per poter esercitare diritti e, conseguentemente, poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese.

## 2. *Reddito minimo universale vs garantito: un chiarimento concettuale*

Due sono i dibattiti che parallelamente si fanno strada nel corso del '900, entrambi volti a legare il *Welfare State*<sup>10</sup> al tema del reddito: quello che vuole misure di universalismo selettivo e condizionate contro la povertà, che trova applicazione nelle politiche di reddito minimo garantito, attuate nella maggior parte degli Stati europei, e quello sulle misure di universalismo pieno, supportato da politiche per un reddito di base incondizionato.

Nel trattare il tema delle misure in oggetto, il problema della loro corretta denominazione, di ciò che le contraddistingue e le differenzia da altre, non è di scarso rilievo, poiché il modo con cui vengono definite richiama l'idea dell'orientamento sotteso e dà risvolti applicativi differenti.

Una serie di elementi distintivi, diversamente combinati tra di loro, connotano la misura e le danno significato. Tali elementi riguardano alcune scelte di fondo, quali: la finalità dello strumento (contrasto alla povertà o ammortizzatore sociale), la prestazione universale o selettiva, la presenza o meno di un vincolo a fronte della corresponsione del beneficio, l'erogazione in termini di quota fissa o proporzionata, la sua durata illimitata o limitata.

La principale discriminante che diversifica i due gruppi di misure è, sicuramente, da ricercare nella condizionalità o meno dello strumento di reddito minimo in relazione, solitamente, al requisito di natura reddituale.

Vi è poi la condizione dell'universalità, stante il discrimine tra universalità assoluta e selettiva.

Le proposte a sostegno del reddito minimo incondizionato si rifanno a principi di universalismo pieno e concepiscono il diritto al reddito come diritto di cittadinanza (impiegando la denominazione più diffusa e accreditata, rientrano in tale categoria le misure indicate come reddito di base, *basic income*); quelle a fondamento del reddito minimo condizionato aderiscono, invece, a principi di universalismo selettivo e trovano un proprio riscontro nelle misure di reddito minimo garantito, nelle sue varie denominazioni e declinazioni.

Il reddito minimo universale, reddito di cittadinanza o, più frequentemente, reddito di base (*basic income*) è, dunque, «un reddito versato da una comuni-

<sup>10</sup> In tema di *Welfare State*, v., in particolare, la ricostruzione operata da G. Sabattini, *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, Milano, 2009.

tà politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite»<sup>11</sup>.

Si tratta di una prestazione monetaria che ha cadenza regolare, ossia, è regolarmente garantita nel tempo ed è irrevocabile; è universale, in quanto rivolta a tutti, senza eccezione alcuna; è individuale, poiché spetta al singolo e non al gruppo familiare; è incondizionata, in quanto garantita indipendentemente dal reddito, dal patrimonio e senza obblighi da parte di chi la riceve; è cumulabile con altri redditi. L'erogazione monetaria viene garantita dalle risorse pubbliche attraverso la fiscalità generale. In molte proposte europee il finanziamento viene indicato come «bonus statale», «dividendo nazionale» o con un *euro-dividend* per i cittadini europei<sup>12</sup>.

Il problema della sostenibilità finanziaria della misura dipende, in buona parte, dall'entità del suo importo. Sul punto, i più ritengono che il reddito di base debba essere sufficiente a condurre un'esistenza dignitosa<sup>13</sup>; ma, in realtà, «il diritto al *basic income* non comporta quello alla sussistenza», sicché «un reddito di base potrà scendere al di sotto oppure superare qualunque livello di reddito considerato sufficiente a coprire i bisogni primari di una persona»<sup>14</sup>.

Ad oggi, l'unica entità politica statale che abbia introdotto stabilmente un autentico *basic income* è l'Alaska attraverso il *Permanent Fund Dividend* finanziato con i profitti provenienti da un fondo sovrano statale cui affluiscono le *royalties* sui vasti giacimenti petroliferi<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Come già rilevato, il principale teorico del *basic income* è Philippe Van Parijs, di cui, *ex multis*, P. Van Parijs, *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Oxford, 1995; Id., *Why Surfers Should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1991, 2; Id., *Reddito di base, ragioni a confronto*, in Aa.Vv., *La democrazia del reddito universale*, a cura di G. Bronzini, A. Fumagalli, M. Bascetta, A. Caille, C. Offe, D. Purdy, P. Van Parijs, Roma, 1997; P. Van Parijs, *The alternative proposal: basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*, in Aa.Vv., *Verso nuove forme di welfare*, a cura di Osservatorio «Giordano Dell'Amore», Milano, 2003; Id., *A Short History of Basic Income*, in <http://www.basicincome.org>; Id., Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale (2005)*, Milano, 2006.

Sul tema si rinvia anche a C. Del Bò, *Basic income e teoria liberale*, in Aa.Vv., *Reddito per tutti*, cit., 87; Id., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, 2004.

<sup>12</sup> Cfr. P. Van Parijs, *The Eurodividend: why the EU should introduce a basic income for all*, in *Paper per la London School of Economics and Political Science Blog*, 15 luglio 2013. In tema si veda Id., *Perché l'euro ha bisogno di politiche redistributive. La proposta di Philippe Van Parijs*, in <http://www.bin-italia.org/perche-leuro-ha-bisogno-di-politiche-redistributive-la-proposta-di-philippe-van-parijs/>.

<sup>13</sup> Così, ad esempio, P. Petit, *Un diritto repubblicano al reddito di base?*, in Aa.Vv., *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, a cura di Basic Income Network Italia, Roma, 2009, 208; C. Offe, *Il bisogno di rifondazione dei principi della giustizia sociale*, in *L'inchiesta*, nn. 83-84/1989, 15; A. Caille, *Tempo scelto e reddito di cittadinanza. Oltre il lavoro salariato universale*, in Aa.Vv., *La democrazia del reddito universale*, cit., 118.

<sup>14</sup> Per P. Van Parijs, *Reddito di base, ragioni a confronto*, cit., 178, 207; di medesimo avviso è D. Purdy, *Cittadinanza, Reddito di cittadinanza e Stato*, in Aa.Vv., *La democrazia del reddito universale*, cit., 160.

<sup>15</sup> L'Alaska è il solo Paese nel mondo nel quale si riconosce un'allocatione universale, sia pur di livello inferiore al «minimo vitale». Nel 1976, con un emendamento costituzionale, è stato creato l'*Alaska Permanent Fund Dividend*, che investe una porzione delle entrate minerarie dello Stato a beneficio di tutte le generazioni di Alaskani. Il fondo, al quale affluiscono le *royalties* del petrolio e del gas, costituisce un portafoglio di investimenti diversificato da cui viene tratto un dividendo annuale per tutti i residenti dell'Alaska dai sei mesi in su: ogni residente (che abbia vissuto in Alaska per almeno un anno) è considerato proprietario di parte delle risorse dello

A parte il caso dell'Alaska ed alcune sperimentazioni in Europa<sup>16</sup>, la formulazione della misura del *basic income* è rimasta confinata al dibattito teorico: pur presentando l'innegabile vantaggio di garantire un reddito a tutti, per l'applicazione della misura rimane il problema della sua sostenibilità finanziaria e, forse, anche quello di assicurare un'efficace lotta alla povertà, impiegando risorse per sostenere un reddito universale, anche a chi non ne ha immediato bisogno<sup>17</sup>.

Il c.d. universalismo selettivo è alla base, invece, della misura del Reddito minimo garantito, intendendosi per essa una prestazione monetaria, a importo differenziale, pari almeno alla soglia di sussistenza, da erogarsi a tutti coloro, individui o famiglie, che versino in condizioni di bisogno, per mancanza di un reddito e di un patrimonio sufficiente per condurre un'esistenza dignitosa<sup>18</sup>.

Il sostegno economico spetta, dunque, ai soli bisognosi sulla base di una "prova dei mezzi" (o *means test*) ed è finanziato dalla fiscalità generale, senza apporti contributivi da parte dei beneficiari<sup>19</sup>. Solitamente l'erogazione del beneficio è condizionata, chiedendosi, in cambio della prestazione, alle persone in età lavorativa e abili al lavoro di svolgere un'attività lavorativa o socialmente utile (azioni di attivazione al lavoro, come l'orientamento, la formazione, il collocamento).

Il beneficiario non può sottrarsi né tanto meno rinunciare a congrue offerte di lavoro, pena la riduzione del trasferimento economico o l'esclusione dal programma. Il Reddito minimo garantito ha durata sino a quando permangano le condizioni di povertà.

Si tratta, dunque, di una misura che differisce dai tradizionali sussidi ai poveri per diverse ragioni: è pensata come una prestazione che, non essendo rimessa alla pura e semplice discrezionalità dell'amministratore, è fondata su criteri universalisti.

---

Stato e riceve un dividendo annuale legato al mercato per evitare le forti oscillazioni del petrolio. Per approfondimenti si rinvia a <http://www.pfd.alaska.gov>.

<sup>16</sup> Nel dicembre del 2017 la città di Zurigo ha votato a favore della sperimentazione di un reddito di base nella città. Per altre informazioni si veda S. Gobetti, *Referendum per il reddito di base in Svizzera, vincono i No ma festeggiano i Sì*, in Aa.Vv., *Thank You Switzerland dopo il referendum sul reddito di base in Svizzera*, a cura di Bin Italia, in *Quaderno per il Reddito*, 2016, 5.

In Finlandia, nel gennaio 2017, ha preso avvio l'erogazione di un reddito di base su un campione casuale di 2000 cittadini, con età compresa tra i 25 e 58 anni, che ricevono una somma pari a 560 euro, per due anni (la durata dell'esperimento), senza obbligo di cercare, né accettare un impiego. E comunque, anche nell'ipotesi di occupazione lavorativa, lo Stato è tenuto a garantire al beneficiario l'importo del reddito di base.

Sulle differenti sperimentazioni ed esperienze internazionali in merito al reddito di base v: <http://www.bin-italia.org>; [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org); [www.ubie.org](http://www.ubie.org). e, in particolare, S. Gobetti, L. Santini, *Reddito di base, tutto il mondo ne parla. Esperienze, proposte e sperimentazioni*, Firenze, 2018, 63.

<sup>17</sup> G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito*, Milano, 2014, 26.

<sup>18</sup> C. Tripodina, *op. cit.*, 31.

<sup>19</sup> Il reddito minimo garantito è una misura assistenziale a differenza del reddito di base, che si qualifica come una misura universalistica sia sul piano del finanziamento che su quello della copertura.

stici e standardizzati; è affiancata da misure di accompagnamento, volte a reintegrare i beneficiari nel tessuto sociale ed economico, favorendone l'inclusione<sup>20</sup>.

### 3. *L'Unione europea e l'inclusione sociale: la garanzia del reddito minimo*

Nell'ordinamento giuridico europeo non esistono allo stato né direttive, né regolamenti che disciplinino il tema del reddito minimo, ma è possibile distinguere, nell'ambito degli atti giuridici provenienti dall'Ue, tra strumenti di *hard law* e strumenti di *soft law*, a seconda della "forza", più o meno vincolante, che caratterizza il provvedimento emanato<sup>21</sup>, destinata a guidare la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri in materia di politiche sociali.

Partendo dagli strumenti di *hard law*, un primo riferimento importante al concetto di *ius existantiae* è contenuto nel Trattato sull'Unione europea (TUE), nella versione consolidata a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal Trattato di Lisbona, che all'art. 2, tra i valori fondanti l'Unione, reca il «rispetto della dignità umana», in una società caratterizzata, tra l'altro, «dalla giustizia, dalla solidarietà».

L'articolo 3, nell'indicare gli obiettivi primari dell'Unione, include, al comma 3, «lo sviluppo sostenibile dell'Europa», basato «su un'economia sociale di mercato», che mira «alla piena occupazione e al progresso sociale» e, al comma 4, «combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali».

Altre significative disposizioni si ritrovano nel titolo X del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), dedicato alla Politica sociale, materia rientrante, ex art. 4, comma 2, tra le materie di competenza concorrente Unione – Stati; in particolare, l'art. 151 pone come obiettivi dell'Unione e dei singoli Stati membri «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione»; mentre l'art. 153, al comma 1, prevede che, per conseguire tali obiettivi, l'Unione sostiene e coordina l'azione degli Stati membri, in settori quali, tra gli altri, «j) lotta contro l'esclusione sociale»<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Per una analisi comparata dei diversi modelli europei di Reddito minimo garantito v. M. Baldini, G. Busilacchi, G. Grillo, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *Riv. pol. soc.*, 2018, 2, 189 ss.

<sup>21</sup> Aa.Vv., *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, a cura di Bin Italia, Torino, 2012, 76-77.

<sup>22</sup> Per Aa.Vv., *Reddito minimo garantito*, cit., 80, «posto che l'art. 153 TFUE, lettera j) per la lotta all'esclusione sociale (previsione aggiunta dal Trattato di Nizza) non autorizza l'adozione di trattamenti minimi mediante direttive, ma solo l'adozione di misure destinate a incoraggiare la cooperazione e il coordinamento tra

Il diritto al reddito minimo, quale *fundamental right*, trova un proprio riconoscimento nell'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (ex art. 6 del Trattato sull'Unione), nel quale si legge che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volti a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali»<sup>23</sup>.

Il diritto al reddito minimo viene dunque elevato a diritto fondamentale «a matrice europea», capace di garantire ad ogni individuo le condizioni materiali per condurre un'esistenza dignitosa<sup>24</sup>.

Se già i trattati di Amsterdam e di Nizza attribuivano alla Comunità europea il compito di sostenere e completare l'azione degli Stati membri negli obiettivi di politica sociale, è solo con la cosiddetta Strategia di Lisbona, adottata nella sessione straordinaria del marzo 2000 del Consiglio Europeo, che la lotta alla povertà entra ufficialmente tra i fini strategici dell'Unione europea.

Quanto alla promozione dell'inclusione sociale, il Consiglio europeo dichiara che «il numero delle persone che nell'Unione vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di esclusione sociale è inaccettabile», e che «occorrono iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati»<sup>25</sup>. A tal fine, viene disposta l'introduzione di un nuovo Metodo aperto di coordinamento (MAC)<sup>26</sup>, per «promuovere una migliore com-

---

Stati membri, a esclusione di qualsiasi armonizzazione, questo settore e il contrasto della povertà rimangono in gran parte nell'ambito dei cosiddetti processi di *governance* e possono avvalersi di strumenti più flessibili di quelli tipici della disciplina cogente sovranazionale come direttive e regolamenti: non l'*hard law* ma la cosiddetta *soft law*. Non va però dimenticato che il sistema ordinamentale dell'Unione consente anche altre strade che possono disciplinare la materia, sia pure indirettamente, come l'adozione di trattamenti minimi per l'integrazione delle persone escluse nel mondo del lavoro (art. 153, lett. h)».

<sup>23</sup> A. Giorgis, *Art. 34*, in Aa.Vv., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, Bologna, 2001, 242. Si veda anche E. Paciotti, *Libertà-solidarietà*, in Aa.Vv., *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, a cura di L.S. Rossi, Milano, 2002, 107 ss.; S. Niger, *Reddito universale di cittadinanza e diritto all'esistenza. Primi appunti*, in <http://www.astrid-online.it>.

<sup>24</sup> C. Tripodina, *op. cit.*, 172.

<sup>25</sup> Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza, punto n. 32.

<sup>26</sup> L'*Open method of coordination* (OMC) o metodo aperto di coordinamento (MAC) è uno strumento di *governance* dell'Unione europea, inaugurato dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo del 2000, per attuare l'obiettivo strategico per il decennio 2000 – 2010, volto a conciliare competitività e coesione sociale.

Sul Metodo aperto di coordinamento si veda, in particolare, G. Messina, *Il metodo aperto di coordinamento: un nuovo strumento di governance*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2016, 1-15; S. Baroncelli, O. Farkas, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, fasc. 1; sul Mac riguardante le politiche di protezione sociale e di inserimento sociale si vedano in dottrina Aa.Vv., *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, a cura di E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello, Milano, 2011; M. Barbera, *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, 2006; G. Bronzini, *L'Europa e il suo modello sociale:*



preensione dell'esclusione sociale attraverso un dialogo costante nonché scambi di informazioni e di buone prassi»<sup>27</sup>.

Nel contesto di forte preoccupazione per le conseguenze della crisi, la Strategia di Lisbona cede il passo alla Strategia Europa 2020<sup>28</sup>, che individua l'Europa quale soggetto collettivo e identifica quali attributi di crescita comuni la sostenibilità e l'inclusività, collegati ad elevati livelli di occupazione, produttività, coesione sociale.

Con riferimento alla seconda direttrice, quella che attiene all'inclusione sociale, essa è stata in particolar modo sviluppata anche da importanti atti dell'Unione europea, come raccomandazioni e risoluzioni, che, qualificabili come strumenti di *soft law*, rappresentano, pur se privi di contenuto prescrittivo, espressione di linee di tendenza dell'ordinamento europeo e fonti di interpretazione del diritto al reddito minimo garantito<sup>29</sup>.

Particolarmente significative sono al riguardo due raccomandazioni: la raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992<sup>30</sup> e la raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008<sup>31</sup>.

Nella prima, in cui vengono definiti i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di garantire «il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana» e di adeguare di conseguenza i propri sistemi di protezione sociale.

---

*l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1/2008, 97; G. Bronzini, S. Giubboni, *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, in *Arel*, aprile 2010, 25; Aa.Vv., *Governance e politiche nell'Unione europea*, a cura di M. Ferrera, M. Giuliani, Bologna, 2008; R. Tangorra, *Lisbona, metodo aperto di coordinamento, EU 20-20: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea*, in *Riv. pol. soc.*, 2011, 1, 335 ss.

<sup>27</sup> Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza, punti 33 e 37.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" – COM (2010) 2020, del 3 marzo 2010. La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale è uno degli obiettivi prioritari della strategia Europa 2020, che ha istituito la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale. Essa pone, per la prima volta, l'obiettivo di far uscire dalla povertà almeno venti milioni di persone entro il 2020 sulla base di tre indicatori combinati: rischio di povertà (inteso come la percentuale di persone che vivono con meno del 60% del reddito mediano nazionale), grave deprivazione materiale (che consiste in una mancanza di risorse determinata sulla base di un paniere specifico) e intensità di lavoro molto bassa (il fatto di vivere in un nucleo familiare senza occupati). Per un'analisi puntuale v. A. Carparelli, K. Berti, *Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale nella strategia europea per il prossimo millennio*, in *Riv. pol. soc.*, 2010, 4, 53 ss. Critico sull'efficacia della Strategia Europa 2020 è M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 418: «Anche in questo caso gli strumenti per verificare la realizzazione degli obiettivi sembrano piuttosto blandi, traducendosi in raccomandazioni specifiche ai singoli Stati precedute da pareri con possibilità di un "avvertimento politico" in caso di inerzia».

<sup>29</sup> Aa.Vv., *Reddito minimo garantito*, cit., 99.

<sup>30</sup> Raccomandazione del Consiglio europeo del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (92/441/CEE).

<sup>31</sup> Raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE). La Commissione europea chiede di «riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale».

Tale raccomandazione, considerata lo «strumento di riferimento per l'azione comunitaria in materia di povertà e di esclusione sociale»<sup>32</sup>, viene ripresa da quella della Commissione del 3 ottobre 2008, che apre la strada a politiche in materia di reddito minimo.

Il Parlamento europeo, riprendendo le affermazioni della Commissione in più risoluzioni<sup>33</sup> richiama, in quella del 19 gennaio 2017<sup>34</sup>, il tema del reddito minimo non solo come strumento di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, ma anche come strumento di piena e libera partecipazione dell'individuo alla realtà sociale e produttiva cui appartiene.

La più recente iniziativa, che coinvolge l'UE nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, prende avvio dal vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017, all'esito del quale il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il «Pilastro europeo dei diritti sociali». L'elenco di azioni previste nel Pilastro evidenzia una progressiva e sempre più incisiva consapevolezza del ruolo dell'Unione europea nel sostenere l'equità dei sistemi di protezione sociale<sup>35</sup>.

#### 4. *L'esperienza italiana nella sperimentazione del reddito minimo. In particolare, il Reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza in un'ottica comparativa*

Secondo un'analisi di Eurostat del febbraio 2017, il nostro Paese conta, in valori assoluti, più poveri in Europa<sup>36</sup> e secondo le stime diffuse dall'Istat, relative all'anno 2018, sono presenti in Italia oltre 1,8 milioni di famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,0%), per un totale di 5 milioni di individui (incidenza pari all'8,4%). Il profilo della povertà sembra, peraltro, essere caratterizzato da una

<sup>32</sup> Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008, cit., punto 2.

<sup>33</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata (2008/2330(INI)). Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (2011/2052(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)). Sulla predetta risoluzione, v. Aa.Vv., *The role of minimum income for social inclusion in the European Union, 2007/2010, European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, 2011*, a cura di C. Crepal-di, C. Castegnaro, S. Naaf, D. Mesini, in <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 76 ss., che definisce la risoluzione «coraggiosa sul piano ideale, ma timida sul piano politico-istituzionale»; Aa.Vv., *Reddito minimo garantito*, cit., 98 ss.

<sup>34</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI))

<sup>35</sup> A. Simonato, *Le iniziative europee per la lotta alla povertà*, in *Aggiorn. soc.*, 2018, 74-76.

<sup>36</sup> È quanto emerge dalle analisi dall'Ufficio Statistico dell'Unione Europea sul tasso di privazione sociale. In argomento si rimanda a [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/it).

maggiore incidenza delle famiglie numerose, in particolare con figli minori, e da una crescita esponenziale del fenomeno nelle fasce più giovani della popolazione<sup>37</sup>.

Le variabili territoriali sono, peraltro, elementi di complicazione dello scenario: permane, infatti, un dato di disomogeneità regionale, per quanto concerne le dotazioni di servizi alla persona e le effettive possibilità di accesso agli stessi. Per di più, i "rischi", tradizionalmente assicurati dal sistema di *welfare* italiano (vecchiaia, malattia, disoccupazione), hanno dato luogo a misure distinte, non comunicanti tra di loro, al di fuori di un disegno unitario<sup>38</sup>.

Il nostro Paese ha, dunque, sino all'introduzione delle più recenti misure, faticato nel dare avvio ad un efficace strumento di contrasto alla povertà<sup>39</sup>.

Senza voler dimenticare che la misura del Reddito minimo di inserimento era già da ricondurre nei «livelli essenziali»<sup>40</sup>, di cui all'art. 22, comma 2, lett. a), della l. n. 328/2000<sup>41</sup>.

Il dibattito politico delle ultime legislature ha ripreso con vigore la tematica di un sistema di tutela del reddito, mediante l'introduzione di una prestazione di sicurezza sociale, finanziata dalla solidarietà generale e sostenuta da un'idea di *welfare* universalistico (sia pure, come si vedrà, temperato dal criterio della selettività), volta al superamento del tradizionale *welfare* categoriale.

Il Reddito di inclusione (Rei) è stato senza dubbio un primo passo in tale direzione.

<sup>37</sup> Cfr. <http://www.istat.it/archivio/231263>.

<sup>38</sup> Cfr. U. Ascoli, *Il welfare in Italia*, Bologna, 2011, 3 ss.

<sup>39</sup> Le ragioni del fallimento di tali sperimentazioni possono essere ricondotte all'assenza di direttive chiare, di strumenti informatici e di monitoraggio adeguati, di un supporto ai territori nell'organizzazione dei programmi di inserimento e, non da ultimo, all'incapacità degli enti pubblici di predisporre strumenti credibili di reinserimento sociale dei beneficiari.

<sup>40</sup> Sui livelli essenziali in materia di assistenza, si rinvia a V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 186 ss.; Id., *I livelli essenziali di assistenza sociale*, in Aa.Vv., *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, a cura di R. Morzenti Pellegrini, V. Molaschi, Torino, 2012, 107 ss.; S.A. Frego Luppi, *I principi*, in Aa.Vv., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, a cura di E. Codini, A. Fossati, A. Frego Luppi, Torino, 2011, 35 ss.; A. Gualdani, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, in partic. 138 ss.; F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it> (2007); G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007; E. Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006, 131 ss.; V. Berlingò, *La nozione di servizio sociale e la qualificazione giuridica delle pretese a ricevere le prestazioni di cui alla legge 328 del 2000*, in Aa.Vv., *Codice delle cittadinanza. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone, Milano, 2006, 847 ss.; C. Saraceno, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in <http://www.reforme.it>, ottobre 2005. In argomento v. altresì C. Gori, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, in *Pros. soc. san.*, 2003, 15-17. Sui possibili modi di intendere i livelli essenziali nel sociale v. Id., *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in *Pros. soc. san.*, 2003, 15-17, 1 ss.

<sup>41</sup> Sulle vicende del Reddito minimo di inserimento v. V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 207 ss.; F. Pizzolato, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2005, 243 ss.; Id., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.

Il Rei, introdotto dal d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, in attuazione della legge delega<sup>42</sup>, che detta «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà», è uno strumento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale dal carattere universale, condizionato alla valutazione della situazione economica del soggetto richiedente. La misura prevede un beneficio economico, erogato (dall'Inps) mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta Rei) e un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto al superamento della condizione di povertà.

Si evidenzia, innanzitutto, la natura universalistica della misura, declinata come universalità selettiva, poiché destinata solamente ai poveri, tali secondo i parametri all'uopo definiti: «la scelta dell'universalità è coerente con i presupposti assiologico-costituzionali di una misura finalizzata a garantire un diritto costitutivo della dignità della persona in quanto tale»<sup>43</sup>. In secondo luogo, viene in rilievo la natura condizionata del Rei. Come evidenziato in dottrina<sup>44</sup>, accanto a un condizionamento definito «di natura sistemica», in quanto attinente al limite delle risorse disponibili, deve rilevarsi il condizionamento relativo alla necessaria attivazione dei beneficiari, in vista della loro inclusione, sociale e lavorativa.

Il Rei, ai sensi dell'art. 2, comma 13, del d.lgs. n. 147/2017, è «livello essenziale delle prestazioni nel limite delle risorse disponibili»<sup>45</sup>. Conseguentemente, sono considerati livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnano il nucleo familiare dal momento della richiesta del Rei all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata, fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri.

Il Rei, proposto come misura unica di contrasto alla povertà, estesa a tutto il territorio nazionale, a partire dal 1° gennaio 2018, ha assorbito altri strumenti quali il Sia (il Sostegno per l'inclusione attiva) e l'Asdi (l'Assegno di disoccupazione).

<sup>42</sup> Sulla scia delle disposizioni di legge istitutive del «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», la l. 15 marzo 2017, n. 33 ha, infatti, delegato il Governo ad emanare «norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», prevedendo l'adozione di una disciplina del «reddito di inclusione» (Rei) «misura nazionale di contrasto della povertà (...) e dell'esclusione sociale», qualificata come «livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale» (art. 1, c. 1, lett. a).

<sup>43</sup> Cfr. V. Casamassima, E. Vivaldi, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. cost.*, 2018, 134.

<sup>44</sup> Si veda, tra i tanti, N. Maccabiani, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter, e profili di rilievo costituzionale*, in *Osserv. cost.*, 2017, 3, 21-22.

<sup>45</sup> Le risorse disponibili sono presenti nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dalla l. n. 208/2015, per far fronte a precedenti misure di lotta alla povertà. In argomento v. R. Casillo, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 559-561.

Sullo stato di attuazione della misura, l'Osservatorio sul Reddito di inclusione<sup>46</sup>, nel riportare i dati relativi al periodo gennaio 2018 – marzo 2019, evidenzia che, nel corso dei 15 mesi trascorsi dall'istituzione del Rei, sono stati erogati benefici economici a 506 mila nuclei familiari, coinvolgendo un totale di 1,4 milioni di persone.

Inoltre, secondo le stime dell'Inps, la maggior parte dei sussidi sono stati distribuiti a nuclei residenti nelle regioni del Sud (68%) con un valore medio, nelle regioni del Sud, più alto di 50 euro (+21%) e, in quelle del centro, di 33 euro (+12%)<sup>47</sup>.

Dall'analisi dei predetti dati, alcuni esperti della materia<sup>48</sup> rilevano, in estrema sintesi, come il Rei, pur non avendo inciso in maniera significativa sugli indici di povertà assoluta, abbia comunque contribuito al miglioramento della situazione economica dei soggetti che ne hanno fruito, nei limiti, ovviamente, delle scarse risorse stanziare.

Si può, dunque, ritenere che con l'introduzione del Rei molti passi siano stati compiuti nell'intento di dotare l'Italia di uno strumento di reddito minimo: è stata prevista una misura unica di contrasto alla povertà, mediante la semplificazione delle misure assistenziali già presenti; si è raggiunto l'obiettivo di introdurre una misura selettiva e non categoriale; si è studiato un progetto di attivazione sociale che affianca il sostegno economico<sup>49</sup>.

Se il Rei è, dunque, descritto come «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale», il successivo Reddito di cittadinanza (Rdc), introdotto dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni nella l. 28 marzo 2019, n. 26, è «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale a garanzia del diritto al lavoro, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1 del d.l. n. 4/2019).

---

<sup>46</sup> L'Osservatorio sulle povertà, disciplinato dall'art. 16, commi 4 e ss. del d.lgs. n. 147/2017, intende promuovere «forme partecipate di programmazione e monitoraggio del Rei, nonché degli altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale».

<sup>47</sup> Cfr. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=51758>

<sup>48</sup> V., in particolare, lo scritto di L. Bandera, *Il Reddito di Inclusione funzionava?*, in <http://www.vita.it>, luglio 2019, che riprende le riflessioni di C. Gori, ideatore e referente scientifico dell'Alleanza contro la povertà, l'organizzazione che dal 2013 raggruppa un insieme di soggetti sociali, che hanno come obiettivo la costruzione di politiche pubbliche contro la povertà assoluta in Italia. Per ogni riferimento cfr. <http://www.redditoinclusione.it>.

<sup>49</sup> C. Tripodina, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza a confronto*, in *La Cittadinanza europea*, 2018, 60.

Sulla base di tale definizione, il Rdc si configura, pertanto, sia come strumento di politica attiva del lavoro, che di politica sociale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

All'interno dell'impianto complessivo del Rdc, è stata prevista un'ulteriore misura, la «pensione di cittadinanza», nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, fermi restando gli stessi requisiti di accesso e le stesse regole di definizione previsti per il reddito di cittadinanza, salva differente previsione<sup>50</sup>.

Reddito di cittadinanza e Pensione di cittadinanza costituiscono «livello essenziale delle prestazioni» (art. 1, comma 1), nei limiti delle risorse disponibili<sup>51</sup> e decorrono dal mese di aprile dell'anno 2019.

Nonostante il Rdc, come «misura unica di contrasto alla povertà», abbia sostituito il Rei<sup>52</sup>, pare utile e interessante, per le ragioni che saranno evidenziate, il raffronto tra le due misure.

Se entrambe sono riconducibili alla categoria degli strumenti di contrasto alla povertà, pare diversa (anche se, lo si dirà a breve, solo nelle intenzioni del legislatore) l'estensione della platea dei beneficiari e, di conseguenza, la natura delle rispettive misure.

Come si è già visto, il Rei si rifà ai modelli minimi di matrice europea, integrando, con una ridotta contribuzione, il reddito mensile dei più poveri e prevede interventi di sostegno e di accompagnamento pensati per il nucleo familiare, con analisi, progettazione e gestione del rapporto in capo ai servizi sociali, per i quali sono previste specifiche risorse<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Modifica apportata in sede di conversione al d.l. n. 4/2019: all'art. 1, comma 2, è aggiunto il seguente periodo: «La Pensione di cittadinanza può essere concessa anche nei casi in cui il componente o i componenti del nucleo familiare di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita di cui al citato articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, convivano esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite dall'allegato 3 al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, di età inferiore al predetto requisito anagrafico».

<sup>51</sup> Si fa riferimento a risorse disponibili nel Fondo per il Reddito di Cittadinanza (Fondo Rdc), istituito dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019).

<sup>52</sup> A coloro ai quali il Reddito di inclusione è stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019 continueranno ad essere erogati il beneficio economico per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il Rdc, ed il progetto personalizzato, sottoscritto dai componenti il nucleo familiare beneficiario del Rei, ferma restando l'incompatibilità di contemporanea fruizione del Reddito di cittadinanza e del Reddito di inclusione nell'ambito dello stesso nucleo familiare. Dal 1° aprile 2019, viene, dunque, quasi completamente abrogato il Capo II del d.lgs. n. 147/2017, rimane in vigore il capo III, dedicato al riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà e il capo IV, dedicato al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. All'interno del capo II soltanto gli articoli 5, 6, 7 e 10 non vengono abrogati, subendo tuttavia modifiche funzionali all'istituzione del Rdc.

<sup>53</sup> E. Ranci Ortigosa, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza: continuità o discontinuità?*, in *Prosp. soc. san.*, 2019, 1, 3.

Il Rdc, invece, rievoca, già nella propria denominazione, i principi dell'universalismo incondizionato e, di conseguenza, è destinato ad un *target* di soggetti più esteso rispetto a quello previsto per il Rei, per i quali è prevista un'integrazione del reddito di non poco valore, una delle più elevate fra quelle previste dai Paesi europei nei propri sistemi di reddito minimo.

Anche per quanto riguarda le condizioni di accesso, le due misure differiscono in parte. La normativa sul Rdc prescrive, infatti, il requisito della residenza in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due continuativi; diversamente, per il Rei, erano sufficienti 2 anni, sempre continuativi, a decorrere dalla data di presentazione della domanda.

Nello strumento di più recente introduzione è stata inoltre introdotta la previsione secondo cui i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea debbano produrre una certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, sui requisiti di reddito, patrimoniali e sulla composizione del nucleo familiare, tradotta in lingua italiana e resa ufficiale dall'autorità consolare italiana.

Il Rdc è peraltro caratterizzato da criteri di condizionalità particolarmente stringenti<sup>54</sup>.

Con riguardo a tale ultimo aspetto (il Rdc, come il Rei, è una misura condizionata tanto al possesso di determinati requisiti, quanto alla disponibilità a rendersi "occupabile"), è da sottolineare un elemento di diversità tra le due misure: il Rdc sembra concentrarsi prioritariamente sulla natura di *welfare to work* della misura (nella lettera della norma esso è definito anzitutto come «misura di politica attiva del lavoro») e, quindi, sulla necessità di migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, attraverso un sistema pubblico dei servizi per l'impiego, che deve essere riorganizzato e implementato. In tale visione, l'obiettivo del contrasto alla povertà sembra essere perseguito esclusivamente attraverso la piena occupabilità dei beneficiari del Rdc; le norme relative alla condizionalità rispetto all'accesso al Rdc sembrano, infatti, «ispirate più ad una "controprestazione" da parte dei beneficiari che ad una "opportunità" per loro di reinserirsi nel mondo del lavoro»<sup>55</sup>.

Diversamente, il Rei è stato pensato per essere uno strumento di *welfare* di prossimità, utile ai Comuni e ai piccoli ambiti territoriali per organizzare la presa in carico di nuclei familiari più disagiati ed attuare il loro reinserimento sociale e lavorativo, in collaborazione con i Servizi sociali ed i soggetti del Terzo settore.

---

<sup>54</sup> I beneficiari del Rdc devono firmare un Patto per il lavoro con i Centri per l'impiego ovvero un Patto per l'inclusione sociale (nel caso in cui, rispettivamente, i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa ovvero siano complessi e multidimensionali). Tra gli obblighi in capo al beneficiario vi è quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, definite tali sulla base di criteri temporali e di distanza (che diventano meno selettivi al crescere della durata del godimento del Rdc ed in relazione al numero di offerte rifiutate). Ai fini della valutazione della congruità della distanza, rileva anche la circostanza che nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità oppure figli minori.

<sup>55</sup> Cfr. E. Monticelli, *op. cit.*, 1-6.

Tale diversità tra Rdc e Rei appare evidente soprattutto in relazione al momento dell'accesso alle misure. Si rammenti, infatti, che il d.l. n. 4/2019 ha abrogato le previsioni del precedente d.lgs. n. 147/2017, legate ai punti di accesso.

Con l'introduzione del Rei erano, infatti, istituiti, presso i Comuni e/o gli enti delegati, punti per l'accesso per l'informazione, la consulenza e l'orientamento ai possibili beneficiari della misura, prevedendo, qualora necessaria, l'assistenza nella presentazione della richiesta dello strumento, cui seguiva l'analisi preliminare, al fine di orientare le successive scelte in ordine alla definizione del progetto personalizzato<sup>56</sup>.

Risulta quindi evidente che veniva riconosciuta ai punti di accesso la funzione propria del servizio di Segretariato sociale e la valutazione professionale compiuta dal Servizio sociale<sup>57</sup>.

Il sistema di accesso al Rdc, individuato presso i centri di assistenza fiscale, presso gli uffici postali abilitati, cui è affidata la gestione del servizio integrato delle carte acquisti e presso gli istituti di patronato, competenti per il ricevimento della domanda sia del Rdc che della Pensione di cittadinanza, non tiene, invece, conto della complessità della fase preliminare e non riconosce come strategici i momenti di orientamento, di analisi dei bisogni e di supporto nella presentazione della richiesta.

Strettamente connesso a ciò è il diverso impiego delle figure professionali coinvolte nella gestione della misura: a differenza del Rei, il Rdc riconosce in via residuale l'opera del Servizio sociale nella lotta alla povertà<sup>58</sup> ed enfatizza il ruolo riconosciuto ai c.d. *navigators*<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> In particolare, l'analisi preliminare si traduceva in una valutazione multidimensionale volta ad identificare i bisogni e le risorse del nucleo familiare, considerando vari aspetti: le condizioni personali e sociali, la situazione economica, quella lavorativa e il profilo di occupabilità, l'educazione, l'istruzione e la formazione degli adulti e dei minori, la condizione abitativa, le reti familiari e sociali. In argomento v. D. Attene, *Dal Rei al Rdc: spunti di riflessione del servizio sociale*, in <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/dal-rei-al-reddito-di-cittadinanza-spunti-di-riflessione-del-servizio-sociale/>, febbraio 2019.

<sup>57</sup> Anche i successivi Piano nazionale povertà e i Piani regionali avevano indicato l'ampliamento e il rafforzamento dei punti di accesso come uno degli obiettivi verso cui gli ambiti territoriali avrebbero dovuto far convergere le proprie risorse, riconoscendo come strategico il momento di supporto al cittadino nella presentazione della richiesta, di primo orientamento e di analisi preliminare dei bisogni.

<sup>58</sup> L'art. 7 del d.lgs. n. 147/2017 elenca i servizi per l'accesso e la valutazione nonché i sostegni afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali da individuare nel progetto personalizzato. Nella parte dedicata ai servizi, il decreto che introduce il Rdc esclude i servizi per l'informazione e l'accesso al Rei. Rimane confermato, per quanto qui interessa, il servizio sociale professionale per la presa in carico.

<sup>59</sup> Il servizio di assistenza alla ricollocazione prevede l'affiancamento di un tutor al soggetto beneficiario, con l'onere per quest'ultimo di svolgere le attività individuate dal tutor e di accettare l'offerta di lavoro congrua.



Va infine sottolineato come, a fronte dell'erogazione del beneficio economico, il Rdc preveda una dotazione di bilancio pubblico<sup>60</sup> ben più consistente rispetto a quella individuata dal Rei.

Nel dettaglio, le risorse di bilancio annue assegnate al «Fondo per il reddito della cittadinanza» sono pari a 7 miliardi di euro nel 2019 (6,3 miliardi di euro per i trasferimenti monetari, la parte restante da destinare al rafforzamento delle politiche attive del lavoro e dei centri per l'impiego) con un incremento fino a 8,5 miliardi di euro nel 2021 (8 miliardi destinati ai trasferimenti monetari, 0,5 miliardi alle politiche attive)<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda la durata dell'erogazione del contributo economico, per il Rdc sono prescritti 18 mesi (non è invece prevista una scadenza temporale per la Pensione di cittadinanza), ma, dopo 1 mese di sospensione, la sua erogazione può essere rinnovata fino a quando i requisiti di eleggibilità siano soddisfatti. Al contrario, va ricordato che, trascorsi i primi 18 mesi di erogazione, il Rei era sospeso per 6 mesi e poteva poi essere nuovamente erogato per altri 12 mesi.

Al termine della disamina dei due strumenti, pare necessario un breve richiamo all'emergenza Covid-19 e al suo impatto sul sistema del Reddito di cittadinanza.

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. «Decreto Rilancio», all'art. 76, al fine di limitare gli spostamenti delle persone fisiche ai casi strettamente necessari, ha inciso sul fattore della condizionalità del Rdc, prevedendo, per ulteriori due mesi, la sua sospensione, già disposta dall'art. 40 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. «Decreto Cura Italia», fino al 17 maggio.

Inoltre, il «Decreto Rilancio» ha previsto, per i percettori del Rdc, la possibilità di partecipare al bando della Protezione civile per svolgere la funzione, fino al 31 luglio, di assistente civico. I beneficiari del Rdc possono, peraltro, stipulare con i datori di lavoro del settore agricolo, senza subire la perdita o la riduzione dei benefici, contratti a termine fino a 30 giorni, rinnovabili per 30 giorni, per un ammontare retributivo massimo di 2 mila euro.

Pare, infine, interessante evidenziare come alcuni territori abbiano provveduto all'attivazione di interventi specifici ad integrazione della misura, in particolare attraverso buoni spesa ed assistenza economica integrativa. Quest'ultima si è sostanziata, ad esempio, nell'erogazione di un contributo per il pagamento di

---

<sup>60</sup> Tale quantificazione è pari a 6.309,8 milioni di euro per l'anno 2019, a 7.727,7 milioni di euro per l'anno 2020, a 7.475 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7.635,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

<sup>61</sup> A regime, la dotazione di bilancio attribuita al finanziamento del Rdc dovrebbe ammontare a circa 5,8 miliardi di euro in più l'anno rispetto alle risorse che erano state assegnate al Rei.

utenze, per la compensazione di un importo esiguo di Rdc, per l'acquisto di devices per la didattica a distanza<sup>62</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

Il dibattito sull'introduzione di un reddito minimo a livello europeo si iscrive nel quadro di una crisi sociale che, nonostante una certa ripresa economica, persiste e genera un fenomeno massiccio di esclusione. Si è visto come i temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà abbiano una notevole rilevanza anche nella politica di coesione europea, raccordandosi, sotto questo aspetto, con la Strategia Europa 2020, che si pone come obiettivo quello di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri e delle persone a rischio povertà ed esclusione entro il 2020.

In tale dibattito, non si possono non considerare i contraccolpi economici e sociali causati dall'emergenza da Covid-19, che impattano, a livello globale, anche sul profilo della povertà.

Gravata da una perdita che il Fondo Monetario Internazionale stima al 9,1% nel 2020, l'Italia dovrà, infatti, farà i conti con una crescita ingente del fattore povertà<sup>63</sup>. Uno studio dell'Unione generale del lavoro stima che entro la fine di giugno 13,8 milioni di persone – il 23% della popolazione – potrebbero finire sotto la soglia di povertà relativa, segnando un incremento di 4,8 milioni rispetto a inizio anno. Mentre in totale potrebbero essere 9,8 milioni i cittadini italiani a trovarsi sotto la soglia di povertà assoluta, a fronte dei 5 milioni calcolati nell'ultima rilevazione dell'Istat nel 2018<sup>64</sup>.

Sempre dall'Europa numerosi sono i moniti del Parlamento europeo che invita tutti gli Stati membri ad introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi può lavorare e programmi d'istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario.

Purtuttavia, gli impegni e le raccomandazioni dell'Unione europea non hanno ad oggi prodotto i risultati attesi. Ne consegue che applicare il principio di sussidiarietà con il solo strumento del Metodo aperto di coordinamento, in precedenza ricordato, pare non essere sufficiente per conseguire gli obiettivi fissati.

Alla luce di tali considerazioni, l'introduzione di un quadro europeo vincolante per un reddito minimo in Europa, con l'obiettivo di avviare, sostenere e

<sup>62</sup> C. Dessi, E. Gnan, *Reddito di Cittadinanza: che cosa prosegue e cosa cambia nell'emergenza*, in <https://welforum.it>, maggio 2020.

<sup>63</sup> P. Albanese, *Così il coronavirus fa impennare la povertà globale*, in <https://www.econopoly.ilssole24ore.com/2020/05/06/coronavirus-poverta-globale/>, maggio 2020.

<sup>64</sup> Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2018*, in <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>.

rendere adeguati sistemi di reddito minimo negli Stati membri, costituirebbe una prima risposta europea al grave e persistente problema della povertà in Europa, si inserirebbe a pieno titolo nella cornice dell'«Europa a tripla A sociale» e sarebbe una misura solidale in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali.

L'introduzione in Italia del Reddito di inclusione, prima, e del Reddito di cittadinanza, poi, segna la fine di una ventennale fase caratterizzata dalla sperimentalità delle misure, a cui si sostituisce la previsione di uno strumento di lotta alla povertà concepito come livello essenziale delle prestazioni, da assicurare su tutto il territorio nazionale.

L'introduzione di un sostegno economico, riservato a chi si trovi in condizione di povertà, rappresenta, dunque, una novità per il nostro sistema di *welfare* ed è frutto non solo delle numerose sollecitazioni provenienti dalle istituzioni dell'Unione europea<sup>65</sup>, ma anche dall'ambito istituzionale interno<sup>66</sup>.

Senza la pretesa di esprimere una valutazione complessiva, che non potrebbe, d'altronde, essere condotta senza avere a disposizione dati definitivi sull'effetto della misura in termini di efficienza ed equità, si richiamano di seguito alcune criticità dell'impianto del Rdc, in parte già evidenziate nel paragrafo che precede<sup>67</sup>.

Innanzitutto, si sottolinea l'inadeguatezza della denominazione attribuita alla misura rispetto alla sua natura. Infatti, il Rdc, a differenza del reddito di cittadinanza comunemente inteso o del reddito di base, ossia «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite»<sup>68</sup>, è, come si è visto, uno strumento la cui erogazione è subordinata a diverse condizioni e, in generale, a forme di condizionalità. A differenza di quanto indicato con la misura governativa, la definizione teorica di Reddito di cittadinanza fa, invece, riferimento ad un reddito incon-

---

<sup>65</sup> Si richiamano, in particolare, la «Iniziativa faro – Piattaforma europea contro la povertà» di Europa 2020, «Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e le Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dal 2014 in avanti.

<sup>66</sup> Le istanze si sono fatte più pressanti in tempi recenti, soprattutto in seguito alle proposte dell'Alleanza contro la povertà in Italia; queste ultime hanno inciso, in modo significativo, sui contenuti dell'intervento legislativo volto all'introduzione di una misura di Reddito minimo (cfr. Aa.Vv., *Il Reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, a cura di C. Gori, M. Baldini, A. Martini, M. Motta, S. Pellegriano, F. Pesaresi, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano, U. Trivellato, N. Zanini, Bologna, 2016).

<sup>67</sup> Tra gli interventi più recenti si richiamano quelli di M. Baldini, *Reddito di cittadinanza e oltre: per contrastare la povertà combinare più politiche*, in <http://www.welforum.it>, 2019; Aa.Vv., *Le politiche dell'assistenza: Il Reddito di Cittadinanza*, a cura di M. Baldini, G. Gallo, L. Lusignoli, S. Toso, Dipartimento di Economia Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia, 2019; F. Di Nicola, *Il reddito di cittadinanza: considerazioni e impatti*. Intervento al convegno *Le decisioni di politica fiscale per il 2019. Impatti e valutazioni*, Università Roma Tre, 2019; C. Guerra, *Un Reddito di Cittadinanza con molti punti critici*, in <http://www.eticaeconomia.it>, 2019, 2 ss.

<sup>68</sup> P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006, 5; Id., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017.

dizionato<sup>69</sup>. Tanto basta per far «uscire il Rdc dall'orizzonte del *basic income*... ed attrarlo fatalmente in quello del reddito minimo garantito, selettivamente universale e condizionato»<sup>70</sup>.

In altre parole, il Rdc, così come peraltro il Rei, rientra all'interno della categoria dei «redditi minimi»<sup>71</sup>.

Un'altra contraddizione che emerge in relazione al Rdc riguarda la sua natura di «politica attiva del lavoro». Le misure che riportano tale denominazione si sostanziano in programmi volti ad incrementare la possibilità per il destinatario di trovare un'occupazione lavorativa retribuita e non prevedono trasferimenti monetari, che rientrano, invece, nell'ambito delle misure assistenziali e previdenziali di integrazione o sostituzione del reddito. Del resto, la stessa denominazione «reddito» dello strumento richiama la prestazione economica dallo stesso contemplata<sup>72</sup>.

Al di là di tali considerazioni di carattere generale, che rilevano in ordine alla «natura» del Rdc, sembra utile soffermarsi su alcune criticità operative dello strumento.

Con particolare riguardo alla sua disciplina, appare evidente la complessità della misura soprattutto in relazione al coinvolgimento di numerosi soggetti, che devono raggiungere un adeguato livello di coordinamento per un'efficace implementazione della stessa.

A tal proposito, ci si interroga sul ruolo e le competenze delle professionalità coinvolte (operatori che gestiscono i percorsi di inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari, *navigators*, addetti ai Centri per l'impiego...), oltre che su quelle dei percettori – nei casi di particolare disagio, difficoltà sociali e lavorative – che sicuramente incidono sulla tipologia di supporto da garantire<sup>73</sup>.

Uno dei problemi sollevati in dottrina riguarda, peraltro, il condizionamento dello strumento in relazione all'accettazione della soluzione lavorativa individuale, laddove in famiglie, che si trovano in povertà assoluta, non vi siano membri adulti occupabili, e quelli occupati abbiano già una elevata intensità lavorativa. È il fenomeno, sempre più crescente, dei *working poors*, persone che, pur lavorando, non riescono a garantire a sé e ai propri famigliari una vita decorosa<sup>74</sup>. Inoltre, la percentuale di famiglie, in cui non ci sono membri occupabili,

<sup>69</sup> E. Monticelli, *Il nuovo Reddito di cittadinanza ed il Rei: analogie e differenze*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2019, 97, 1-6.

<sup>70</sup> C. Tripodina, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza a confronto*, cit., 63.

<sup>71</sup> M. Natili, *Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, 2019.

<sup>72</sup> Cfr. S. Spattini, *L'introduzione del c.d. Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano*, in *Prof. studi*, 2019, 5, 33.

<sup>73</sup> In argomento v. F. Seghezzi, L. Serrani, S. Spattini, *Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo*, in *Prof. studi*, 2019, 5, 2-3.

<sup>74</sup> V. C. Guerra, *Un Reddito di Cittadinanza con molti punti critici*, cit., 2 ss.

aumenta se si considerano tali le persone con gravi invalidità e quelle impegnate nel lavoro di cura, richiesto dalla presenza di un familiare gravemente disabile.

Il rischio di scardinare il percorso faticosamente costruito con il Rei, che poneva attenzione alla multidimensionalità della povertà e alla necessità di percorsi personalizzati, è quindi piuttosto alto.

Le regole di condizionalità del Rdc prevedono anche l'obbligo di accettare offerte di lavoro all'interno di una certa area che, nel caso di terza offerta o di rinnovo dell'erogazione del Rdc, equivale all'intero territorio italiano. In questo quadro, appare rilevante valutare l'effettiva disponibilità al lavoro e al trasferimento per motivi lavorativi da parte degli aventi diritto al Rdc.

La rigidità di tale meccanismo genera preoccupazione negli operatori sociali: la condizionalità, che dovrebbe garantire la finalizzazione positiva del Rdc come misura lavoristica, in ambito sociale potrebbe risultare, viceversa, un elemento di criticità in quanto rischierebbe di annullare il contenuto di protezione quando supportato da un programma di inclusione.

Puntando, principalmente, sul ruolo dei *navigators* e sul rafforzamento dei Cpi (ancorché necessario), si corre, inoltre, il rischio di lasciare i servizi sociali privi delle risorse necessarie per attuare interventi efficaci volti all'inclusione sociale dei percettori la misura.

Sarebbe, dunque, auspicabile operare un bilanciamento più equilibrato tra la dimensione del lavoro e quella dell'inclusione sociale, stabilendo, ad esempio, nei casi complessi in carico ai servizi sociali, che il legame tra la percezione del beneficio economico e la condizionalità relativa alla soluzione lavorativa individuale sia rimessa alla decisione dell'*équipe* multidisciplinare, che, dotata delle necessarie risorse, valuta i bisogni complessi dei nuclei familiari ed elabora il piano assistenziale personalizzato<sup>75</sup>.

Alcuni autori<sup>76</sup> sottolineano la scarsa attenzione prestata dal Rdc alla povertà minorile: la combinazione tra l'orientamento prevalentemente lavoristico, la scala di equivalenza adottata<sup>77</sup> e le stringenti limitazioni all'accesso al beneficio per le famiglie straniere, mediamente con un elevato numero di minori, sembra andare nella direzione opposta.

Un'altra criticità sollevata riguarda l'avvio temporale della misura in relazione alla disponibilità di risorse ed infrastrutture. Il potenziamento del personale

---

<sup>75</sup> M. Caiola, *Alcune questioni operative e culturali legate al Rdc*, in <http://welforum.it>, febbraio 2019.

<sup>76</sup> Cfr. C. Saraceno, *Rdc: le forti criticità sulla povertà minorile*, in <http://www.welforum.it>, febbraio 2019.

<sup>77</sup> La scala adottata dal Rdc attribuisce invece un peso doppio ad un adulto rispetto ad un minore (0,4 contro 0,2). La scala cessa poi di crescere (e quindi di riconoscere risorse aggiuntive), quando il parametro utilizzato arriva a 2,1 (cosa che avviene, ad esempio, nel caso di una famiglia con 2 adulti e due figli maggiorenni, o con 2 adulti un figlio maggiorenne e due minorenni).

dei Cpi è, per esempio, intervenuto soltanto diversi mesi dopo l'avvio del Rdc e le piattaforme digitali, che dovrebbero agevolare il coordinamento tra i numerosi soggetti, supportare l'entrata a regime della misura ed istituire l'anagrafe dei preettori del Rdc, non sono ancora attive<sup>78</sup>.

Inoltre, la scelta di dare attuazione al Rdc, in assenza della strumentazione idonea a verificare la congruità dei requisiti dei richiedenti, ha sostanzialmente portato all'erogazione del sussidio sulla base delle dichiarazioni sostitutive di certificazione da parte degli interessati, con i rischi connessi.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della misura, il XXI Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva del 27/11/19 offre una prima valutazione degli effetti prodotti dall'introduzione del Rdc, non mancando di sottolineare le criticità connesse all'adozione del provvedimento: «I dati sulla prima fase della misura non sono incoraggianti e indicano uno squilibrio fra le misure già attivate di sostegno economico ai beneficiari e la debolezza degli strumenti di attivazione degli stessi».

Le osservazioni critiche, mosse al Rdc, si interrogano, in definitiva, sulla scelta volta ad introdurre la misura.

In buona sostanza, ci si chiede perché sia stata “disfata” la rete amministrativa e progettuale messa in atto con il Rei e non si sia piuttosto favorita una vantaggiosa continuità nella *governance* del sistema della prima misura, incrementandola con nuove ed ingenti risorse, cambiandone i parametri, innalzando soglie ed importi, estendendo la platea dei beneficiari e dando maggior consistenza alle opportunità lavorative.

Ci saremmo così ritrovati un nuovo strumento con l'intelaiatura del precedente, ma dal quale avrebbe ereditato i vantaggi e ne avrebbe corretto le criticità.

Quali potrebbero essere, dunque, le sfide e le prospettive per il futuro?

Al fine di garantire un'efficace misura di reddito minimo nel nostro Paese, lo Stato dovrebbe innanzitutto intervenire nella definizione dei livelli essenziali di prestazioni. La sfida sarebbe quella di identificare un corretto mix di diritti, tipologie di prestazioni, standard di qualità e livelli minimi di spesa, che dovrebbero essere rigorosamente osservati da ogni Regione, quali che siano le soluzioni organizzative e gestionali accolte. La competenza delle Regioni potrebbe dunque investire tutto ciò che “eccede” i livelli essenziali garantiti dallo Stato, sia come intensità nella distribuzione, che come estensione dei soggetti beneficiari delle prestazioni. Proprio nell'ottica della sussidiarietà, le Regioni potrebbero concentrare i propri interventi sulla garanzia di quei servizi necessari e primari volti a combattere la povertà e l'esclusione sociale.

---

<sup>78</sup> Cfr. M. Forlivesi, *Il c.d. “reddito di cittadinanza”: luci ed ombre della via italiana al reddito minimo*, in *Prof. studi*, 2019, 5, 79.

Il rafforzamento di queste capacità – a livello centrale, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, a livello decentrato con l'implementazione e l'organizzazione dei servizi – consentirebbe di superare le disparità territoriali nel settore dell'assistenza sociale per giungere, finalmente, alla modernizzazione del nostro sistema di *welfare* e all'introduzione di una misura di reddito minimo, qualificata, non solo nella lettera della norma, come livello essenziale delle prestazioni sociali. In tale ottica, gli strumenti di contrasto alla povertà, come il Rei prima e il Rdc dopo, non dovrebbero essere legati alla sussistenza delle risorse disponibili: è «la finanza che dovrebbe essere condizionata dalla garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali, e non viceversa»<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> C. Tripodina, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza a confronto*, cit., 60.

*Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: il Reddito di cittadinanza come strumento di reddito minimo garantito*

Negli ultimi anni, complici la crisi economica, i vincoli monetari e creditizi imposti a livello europeo, le trasformazioni del mercato e del mondo del lavoro, gli ingenti flussi migratori, si è tornati a parlare di reddito minimo garantito e, in generale, delle misure di “universalismo selettivo” volte a combattere la crescente povertà.

Il contributo prende, dunque, spunto dall'accesso dibattito, sia a livello europeo che nazionale, sulle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, sviluppando la ricostruzione della disciplina del Reddito di cittadinanza al fine di fornire un quadro complessivo dal punto di vista giuridico-normativo, proponendo riflessioni sulla natura della misura, evidenziandone i caratteri e le criticità.

*Combating poverty and social exclusion: Citizenship income as a guaranteed minimum income instrument*

In recent years, due to the economic crisis, the monetary and credit constraints imposed at a European level, the changes in the labour market and the world of work and the huge migratory flows, there has been a return to the idea of a guaranteed minimum income and, in general, measures of ‘selective universalism’ to combat growing poverty.

The contribution therefore takes its cue from the heated debate, both at a European and a national level, on measures to combat poverty and social exclusion, developing the reconstruction of the discipline of the ‘Citizen Income’ in order to provide an overall picture from a legal-normative point of view, proposing reflections on the nature of the measure, highlighting its main characteristics and critical areas.