

**I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia:  
prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione\* \*\***

*di Elena Monticelli – Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale,  
Università degli Studi di Roma La Sapienza.*

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the l. n. 33/2017, delegating law already approved by the Italian Parliament, for combating poverty and social exclusion. This measure introduces the so-called “Reddito di Inclusione” (Income of Inclusion), a measure that will provide a form of direct income for households below the absolute poverty line. In Italy, there is no a minimum income, but the Income of Inclusion can’t completely close this gap. The paper will analyze, in fact, what are the limits of the inclusion of income, why this measure is not enough to tackle poverty in Italy, the differences between the income inclusion and minimum income.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Gli strumenti di lotta alla povertà in Italia: dal Reddito Minimo di Inserimento (RMI) al Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA). – 3. Le nuove disposizioni in materia di lotta alla povertà: il c.d. Reddito di inclusione (REI). – 4. Brevi accenni ad una comparazione tra il c.d. Reddito di Inclusione (REI) e altre recenti proposte di legge. – 5. Conclusioni.

**1. Premessa.**

In Italia le misure di contrasto alla povertà sono state tradizionalmente caratterizzate da un approccio categoriale, frammentato e di natura occasionale, in altre parole: non esiste una politica complessiva in materia di esclusione sociale e sostegno al reddito.

Le ragioni di tale indirizzo politico dipendono principalmente dal fatto che la “questione della povertà”, per i costituenti, doveva essere risolta in via preventiva, attraverso quanto sancito dall’art. 4 Cost., ovvero «nella diffusione del lavoro, fatto oggetto di un diritto, seppur dalla qualificazione giuridica incerta, e, significativamente, anche di un dovere»<sup>1</sup>.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

\*\* Il presente contributo rappresenta una versione ampliata e aggiornata di un lavoro in corso di pubblicazione, con il titolo E. MONTICELLI, M. NOBILE, *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all’esclusione*

Secondo la logica costituzionale delineata nell'art. 38 Cost., infatti, il sistema di protezione sociale, bipartito tra assistenza e previdenza sociale, avrebbe dovuto raggiungere l'universalità dei cittadini: da un lato, tutti i lavoratori sarebbero stati garantiti da meccanismi previdenziali, dall'altro, tutti gli inabili al lavoro, privi di mezzi, sarebbero stati garantiti attraverso meccanismi assistenziali.

La previsione del diritto-dovere al lavoro per i costituenti, però, si fondava sulla "promessa" di una piena e stabile occupazione<sup>2</sup>; pre-requisito che, in questo periodo storico, è messo fortemente in difficoltà dal perdurare di fasi di crisi economica, che sembrano rendere la disoccupazione involontaria e la inattività, fenomeni quasi strutturali, invece che contingenti<sup>3</sup>; per questo, negli ultimi anni, da più parti è emersa l'esigenza di una misura universale di sostegno al reddito, oltre quelle già previste dal nostro sistema di previdenza sociale.

L'Italia non ha mai sperimentato una misura universale di sostegno al reddito (reddito minimo garantito o reddito di cittadinanza)<sup>4</sup>; inoltre, nel nostro paese è mancata anche una forma di Reddito Minimo di Inserimento (RMI), ad eccezione di due tentativi, rimasti però incompleti: il primo risale agli anni Ottanta mentre il secondo si colloca alla fine degli anni Novanta.

Proprio in queste settimane, però, è stato approvato un provvedimento in materia di lotta alla povertà (l. n. 33/2017) che introdurrà una misura nazionale con un carattere più organico: il c.d. Reddito di Inclusione<sup>5</sup> (REI).

---

*sociale*, nel volume a cura di M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI, *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2016.

<sup>1</sup> F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano, 2004, 15.

<sup>2</sup> C. MORTATI, *Il diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972 (b), 147.

<sup>3</sup> «Nel maggio 2013, il tasso di disoccupazione si è attestato al 12,2%: il massimo storico in Italia; il mercato del lavoro si è trasformato in un modo tale per cui il numero dei lavoratori atipici o precari e dei "lavori senza qualità" è in costante aumento; il termine "flessibilità" viene sempre più spesso declinato in coppia con "insicurezza"; hanno fatto la loro comparsa i *working poor*, quel che un tempo sarebbe parso un ossimoro: persone che hanno un lavoro, o entrano ed escono dal mercato del lavoro e tuttavia restano sotto la soglia di povertà, talvolta anche assoluta e che con la loro vita fatta di espedienti, smentiscono quotidianamente la tesi per cui se c'è lavoro non c'è povertà. Alla luce di tutto ciò l'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti (per il momento) è fallito o comunque lontano. La promessa risulta (per il momento) tradita» così, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 140.

<sup>4</sup> Si faccia riferimento, tra gli altri alla posizione di Tripodina secondo cui: «Il reddito di cittadinanza può essere definito come "il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza". Le diverse versioni del "reddito di cittadinanza" discendono, poi, dal modo nel quale i termini qualificanti di questa definizione – "tutti" ed "esistenza" – vengono declinati, se in senso restrittivo o estensivo: "esistenza" come diritto alla mera sopravvivenza materiale, oppure come diritto a un'esistenza appagante anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; "tutti" tra coloro il cui reddito e patrimonio personale non garantisce da solo il diritto all'esistenza, oppure inclusi coloro che sono in grado di garantirsi autonomamente il diritto all'esistenza. La versione minimalista del reddito di cittadinanza, che si ottiene declinando in senso restrittivo sia il diritto all'esistenza che i beneficiari, consiste nell'erogazione di un sostegno economico pari al "minimo vitale", destinato a tutti coloro, ma solo a questi, che versino in condizioni di effettivo bisogno (reddito minimo garantito, nella denominazione più diffusa). La versione massimalista (utopica e radicale), ottenuta declinando in senso espansivo i due termini, consiste invece nell'attribuzione da parte di un'autorità pubblica, a tutti gli appartenenti a una determinata comunità – siano essi ricchi o bisognosi, lavoratori o non lavoratori, cittadini o non cittadini –, di risorse monetarie sufficienti a garantire un'esistenza rispondente ai propri progetti di vita (reddito di base o *basic income*). Tra le due versioni estreme, ne esistono altre, che si ottengono combinando diversamente i termini qualificanti della definizione di reddito di cittadinanza» C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 16. Cfr. Anche E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016.

<sup>5</sup> L. n. 33/2017, «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali» è entrata in vigore il 25/03/2017.

Benché il nuovo REI rappresenti un tentativo di superamento dell'estemporaneità delle misure di lotta alla povertà e di costruzione di una misura complessiva di contrasto all'esclusione sociale, esso appare ancora molto distante dai termini in cui il dibattito pubblico si è svolto, negli ultimi dieci anni, in merito alle proposte di legge sul reddito minimo presentate dal M5S (d.d.l. n. 1148) e da Sinistra Ecologia e Libertà (d.d.l. n.1670), per le quali era iniziato l'iter di audizioni alla XI Commissione "Lavoro, previdenza sociale" del Senato della Repubblica, mai sfociato però in una reale discussione sulle due proposte in Parlamento.

Obiettivo principale del presente lavoro, quindi, è quello di indagare i principi ispiratori alla base di queste recenti misure di contrasto alla povertà, al fine di verificarne la loro efficacia rispetto agli obiettivi per i quali esse sono state concepite.

## ***2. Gli strumenti di lotta alla povertà in Italia: dal Reddito Minimo di Inserimento (RMI) al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).***

Preliminarmente occorre partire dai risultati ottenuti dalle precedenti sperimentazioni in materia, tenendo presente che, rispetto al tema dei requisiti e del controllo sulla sussistenza degli stessi, il rigore con cui effettuare tali controlli costituisce un fattore cruciale nel determinare il successo di una misura di sostegno al reddito.

Un esempio è dato dal caso del Reddito minimo di inserimento (RMI)<sup>6</sup>, la cui sperimentazione<sup>7</sup> per il biennio 1999-2000 (poi protrattasi con varie modalità fino al giugno 2007) ha coinvolto in totale 306 comuni italiani. Tra le maggiori difficoltà riscontrate si cita il trattamento di dichiarazioni dei redditi inaffidabili, specialmente quando queste risultavano pari a zero. Per quanto riguarda i criteri aggiuntivi di natura patrimoniale, si è previsto che il valore complessivo di eventuali altri trattamenti economici (anche fiscalmente esenti) di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni a componenti del nucleo familiare, dovesse essere inferiore a 600 euro mensili al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata della sperimentazione. Per comprendere meglio, forse sarebbe necessario ricordare brevemente quali erano i requisiti.

In merito al rapporto tra nuclei beneficiari e servizi sociali del Comune, questi ultimi ritenuti soggetti maggiormente in grado di conoscere la situazione familiare specifica, si è visto come, nel caso della sperimentazione del RMI<sup>8</sup>, tale strumento non sia stato spesso sufficiente ad affrontare il problema del lavoro nero.

Per rendere i requisiti più stringenti, il decreto attuativo del RMI<sup>9</sup> ha previsto che le erogazioni dei benefici fossero precedute da una verifica puntuale delle informazioni auto-dichiarate presenti

---

<sup>6</sup> La fase sperimentale del RMI fu istituita con il d.lgs. n. 237/1998. Il decreto ha definito il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, co. 1).

<sup>7</sup> Cfr. Relazione al Parlamento del Ministro della Solidarietà Sociale. Ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 237/1998 e dell'art. 23, co. 1, della l. n. 328/2000. La Relazione al Parlamento è stata presentata dalla Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale del Ministero della Solidarietà Sociale da informazioni sulle sperimentazioni del Reddito Minimo di Inserimento, con dati aggiornati al 2004.

<sup>8</sup> Cfr. C. SARACENO, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997 – 2000. Commissione d'indagine sull'esclusione sociale*, Roma, 2002.

<sup>9</sup> Cfr. d.lgs. n. 237/98.

negli archivi amministrativi dell'Inps, dell'Agenzia delle entrate e dei Comuni stessi. Tale logica di controlli *ex-ante* ha comportato però un problema di sospensione delle graduatorie definitive fino alla chiusura di tutte le istruttorie in corso, cosa che non sarebbe stata necessaria, invece, nel caso di una procedura *ex post*<sup>10</sup>.

La sperimentazione del RMI è terminata nel 2002<sup>11</sup> a vantaggio di un nuovo istituto, il c.d. reddito di ultima istanza, annunciato ufficialmente nel febbraio 2003 con la pubblicazione del Libro bianco sul *welfare*<sup>12</sup>, e successivamente istituito con la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, i cui decreti ministeriali, a cui erano state demandate le modalità di attuazione, non sono stati mai emanati, rendendo evidente quanto il reddito di ultima istanza non rientrasse assolutamente nell'agenda di governo.

La prima misura c.d. "Carta Acquisti", rinominata impropriamente *social card*, è stata istituita con il d.l. n. 112/2008<sup>13</sup>, attraverso un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze principalmente di natura alimentare dei cittadini meno abbienti, e stabilendo i criteri e le modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e di utilizzo del Fondo<sup>14</sup>. Come opportunamente osservato, «a fronte di uno stanziamento di 250 milioni di euro per il 2014, comprensivo anche delle spese di gestione, per i sussidi economici sono stati erogati circa 230 milioni, su un totale di beneficiari pari a circa l'1% della popolazione italiana e, dunque, su una quota assai più ridotta di quella (6,8%) che l'Istat (2015) colloca nella povertà assoluta: in termini di importi erogati e di copertura della popolazione, ciò mostra come la Carta Acquisti non possa essere intesa come misura in grado di arginare la povertà»<sup>15</sup>.

Nel 2012 il legislatore ha affiancato alla Carta Acquisti ordinaria, che ha continuato comunque ad essere erogata, anche una Carta acquisti sperimentale (c.d. Nuova Carta Acquisti)<sup>16</sup>, successivamente definita anche Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)<sup>17</sup>. Questo provvedimento ha

---

<sup>10</sup>Cfr. E. R. ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 19 – 20/ 2007, 15.

<sup>11</sup> In seguito all'approvazione della l. n. 289/2002, che interrompeva l'allocatione di ulteriori risorse per questo strumento.

<sup>12</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2003), *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, disponibile su: [http://www.edscuola.it/archivio/handicap/libro\\_bianco\\_welfare.pdf](http://www.edscuola.it/archivio/handicap/libro_bianco_welfare.pdf).

<sup>13</sup> Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008) e con successivi decreti interdipartimentali e interministeriali (a partire da quello interdipartimentale del 16 settembre 2008).

<sup>14</sup> La Carta Acquisti consisteva in un beneficio di 40 euro al mese corrisposto ogni bimestre a persona, a partire dai 65 anni di età, e a minori di 3 anni, dietro domanda e previa verifica dei requisiti. Nel periodo 2008-2014, essa si è rivolta complessivamente ad una platea superiore ai 500.000 beneficiari, registrando una tendenza costante alla diminuzione di fruitori anziani a favore dei bambini.

<sup>15</sup> A. MARTELLI, *Oltre la sperimentazione? Da Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali* 3/2015, 352.

<sup>16</sup> L'art. n. 60 del d.l. 5/2012 ha predisposto un periodo di prova del nuovo servizio, prevedendone una sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi, nei comuni con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma), includendo nella platea dei beneficiari anche i cittadini degli altri Stati dell'Ue e i cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE, rilasciato ai soggiornanti di lungo periodo.

<sup>17</sup> Secondo il D.M. 26 maggio 2016, il SIA è una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, e dunque uno strumento categoriale, in quanto è rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà (ISEE inferiore a 3.000 euro e patrimonio inferiore a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili; vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli). Per quanto riguarda i criteri relativi al nucleo familiare i componenti devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA; inoltre la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell'accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo. Al fine di poter accedere al trasferimento monetario, il nucleo familiare deve stipulare e rispettare un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali di riferimento. I servizi sociali, per parte loro, si impegnano a favorire con servizi di

coinvolto le 12 maggiori città italiane con popolazione superiore ai 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona), prevedendo un investimento di 50 milioni di euro. Guardando ai primi risultati<sup>18</sup> vengono in rilievo alcuni limiti, legati in particolare al mancato esaurimento delle risorse (peraltro ridottissime) disponibili, ed alcuni elementi che potrebbero rivelarsi utili per una futura estensione della sperimentazione ad altri territori<sup>19</sup>.

Una delle prime considerazioni possibili rispetto al rapporto fra "beneficiari potenziali" (stimati a partire dalle dichiarazioni ISEE presenti negli archivi INPS) e "beneficiari eleggibili" (sulla base delle risorse economiche disponibili) è che il finanziamento stanziato per la sperimentazione consentiva di raggiungere meno del 10% dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità, con una variazione da città a città compresa fra il 5% e il 20%. Questo poiché, «nella maggior parte dei casi, le amministrazioni comunali avevano impegnato una quota che oscillava dalla metà ai due terzi del totale delle risorse, a seconda delle città. Nel complesso circa il 30% dei fondi disponibili non è stato assegnato»<sup>20</sup>. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sostenuto<sup>21</sup> come il mancato esaurimento delle risorse sia dipeso da un lato dall'approccio "prudente" che ha caratterizzato la raccolta delle domande, ovvero l'introduzione di ulteriori requisiti previsti dai Comuni rispetto a quelli inizialmente stabiliti a livello nazionale (al fine di evitare il rischio di ricevere un numero di richieste notevolmente superiore a quelle che potevano effettivamente essere soddisfatte); dall'altro il mancato esaurimento delle risorse è ricollegabile alla non idoneità dei richiedenti<sup>22</sup>.

Altre importanti considerazioni in merito ai dati sulla sperimentazione riguardano il criterio del c.d. «disagio lavorativo». La Nuova Carta Acquisti, infatti, non si rivolgeva a soggetti in condizione di povertà, mai entrate nel mercato del lavoro, ma a coloro i quali, a causa della disoccupazione o sotto-occupazione, rischiavano una condizione di povertà. La sperimentazione, però, ha evidenziato come i nuclei familiari, che vanno incontro all'impoverimento, presentino condizioni patrimoniali o ISEE superiori a quelle previste dal decreto. Ciò ha reso necessaria una rivalutazione del requisito lavorativo in vista di una possibile estensione della sperimentazione. Un'altra importante

---

accompagnamento il processo di inclusione e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo, promuovendo, fra l'altro, il collegamento con i centri per l'impiego, per la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti, e il collegamento con il sistema scolastico e sanitario per l'assolvimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico e il rispetto dei protocolli delle visite sanitarie pediatriche. Le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari del progetto sono state individuate in accordo con le città interessate, mentre l'Inps è l'ente attuatore del progetto per la concessione dei contributi economici e predispone, a tal fine, gli strumenti telematici per lo scambio dei flussi informativi con i comuni coinvolti. I servizi sociali dei comuni coinvolti coordinano l'attività complessiva della rete rappresentata anche dai servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. L'ammontare della disponibilità sulle singole carte, calcolato secondo la composizione del nucleo familiare, va da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili. Si faccia riferimento al sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel quale sono riportate maggiori informazioni: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>

<sup>18</sup> Completata la fase di avvio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato i primi dati in *Quaderni di ricerca sociale Flash 29* (1 settembre 2014).

<sup>19</sup> Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quaderni di ricerca sociale Flash 29, Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi Comuni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Roma, 2014.

<sup>20</sup> C. AGOSTINI, *Nuova Carta Acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 7 ottobre 2014.

<sup>21</sup> Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *cit.*, 2014.

<sup>22</sup> Si è utilizzato un procedimento di verifica *ex ante* delle informazioni dichiarate. Complessivamente, la sperimentazione ha interessato 6517 nuclei familiari ed il beneficio medio mensile attribuito si è attestato intorno ai 334 euro.

considerazione emersa dai risultati della sperimentazione è il dato riguardante la “pubblicizzazione della misura”, in quanto le informazioni in merito alla possibilità di usufruire della carta acquisti non hanno raggiunto adeguatamente tutti i potenziali beneficiari. In proposito si è anche osservato<sup>23</sup> come la realizzazione di un sistema di controlli *ex-ante* richieda allo stesso tempo lo sviluppo di un’efficace interazione fra livello nazionale (INPS) e Comuni; in altre parole, la fase di sperimentazione ha permesso di mettere in piedi un sistema dimostratosi efficace nell’individuare casi di non idoneità, che potrà agevolmente funzionare anche in futuro<sup>24</sup>.

Nelle more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all’esclusione, il Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), come previsto dal comma 387 della Legge di stabilità 2016, è stato esteso a tutto il territorio nazionale secondo le modalità attuative indicate D.M. n. 166/2016 “Avvio del Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA)”. Come avremo modo di analizzare meglio successivamente, questo ultimo provvedimento è da intendersi come una “misura ponte” per l’introduzione del Reddito di Inclusione (REI), che un anno fa era ancora in discussione in Parlamento.

Nella Legge di Bilancio 2017, infatti, il Fondo per la lotta e alla povertà e all’esclusione sociale presenta una previsione per il 2017 pari a 1.030 milioni di euro, mentre per il biennio 2018-2019 si prevede una dotazione pari a 1.554 milioni di euro destinati alla nuova misura, nel frattempo approvata, ossia il REI.

Una prima considerazione, che si evince da questa ricognizione, è che il REI sia il prodotto di un percorso quasi ventennale di misure nazionali di contrasto alla povertà, caratterizzato da tentativi, sperimentazioni, misure frammentate ed estemporanee, ben lontane da un modello organico e universale, a cui più volte era stata sollecitata l’Italia dalla stessa Unione Europea<sup>25</sup>.

### **3. Le nuove disposizioni in materia di lotta alla povertà: il c.d. Reddito di inclusione (REI).**

Poche settimane fa è stata approvata la l. n. 33/2017. La prima considerazione possibile riguarda senza dubbio i finanziamenti destinati a tale misura, rintracciabili nelle risorse destinate al “Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale” previsto dal “Piano nazionale di lotta alla povertà e all’esclusione sociale” (l. n. 208/2015, art. 1, co. 386)<sup>26</sup>, ovvero i 600 milioni stanziati nel 2016, ai quali si aggiunge 1 miliardo per il 2017, cifre da molti ritenute insufficienti. Considerando i dati Istat, infatti, si rileva come in Italia vi siano 4,6 milioni di persone che vivono in povertà assoluta<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> M. C. GUERRA, R. TANGORRA, *Prove di reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, fasc. 3/2015.

<sup>24</sup> In un recente intervento che anticipava alcuni dei dati pubblicati dal Ministero, Maria Cecilia Guerra e Raffaele Tangorra, lungi dal considerarla un fallimento, hanno evidenziato i principali ‘insegnamenti’ offerti dalla sperimentazione. In particolare, nella prospettiva di realizzare una misura universalistica da estendere all’intero territorio nazionale, due indicazioni sono particolarmente utili. Cfr. M. C. GUERRA, R. TANGORRA, *cit.*

<sup>25</sup> Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo); risoluzione del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell’inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell’Unione europea e la relazione della commissione per l’occupazione e gli affari sociali nonché il parere della commissione per i diritti della donna e l’uguaglianza di genere ad essa afferenti (A6-0364/2008), Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

<sup>26</sup> Art. 1, co. 2, lett. c), l. n. 33/2017.

<sup>27</sup> Cfr. Istat, *La povertà in Italia*, nel 2015 la povertà assoluta coinvolge il 6,1% delle famiglie residenti, Periodo di riferimento: Anno 2015, Data di pubblicazione: giovedì 14 luglio 2016.

(parliamo di un milione e mezzo di famiglie, il numero più alto degli ultimi undici anni), ai quali si aggiungono 8,3 milioni di poveri relativi, quindi risulta evidente come la misura, stanti i seguenti criteri, potrebbe interessare appena 280 mila famiglie, non singoli<sup>28</sup>.

Il REI, inoltre, ha anche una funzione di assorbimento di tutte le misure in materia di povertà, compresa la Carta Acquisti o *Social Card*<sup>29</sup>.

Analizzando il testo del disegno di legge è possibile individuare alcuni punti fondamentali. In primo luogo «l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà, denominata reddito di inclusione, è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale»<sup>30</sup>. In altre parole, il REI amplierebbe l'insieme dei diritti civili e sociali che si intendono garantire sull'intero territorio nazionale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.; ipotizzando, quindi, un ampliamento nell'ambito dei diritti, che faccia riferimento anche all'assistenza sociale. Per favorire la garanzia del REI tra i vari livelli delle prestazioni, però, è previsto un "rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali"<sup>31</sup>.

In secondo luogo, rispetto al testo originale, che prevedeva una "razionalizzazione" delle prestazioni di natura assistenziale, nel testo licenziato alla Camera è possibile scorgere un riferimento al «riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario»<sup>32</sup>.

Si ritiene che il REI sia una misura «unica a livello nazionale, abbia carattere universale e sia condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa, nonché all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà»<sup>33</sup>. Per quanto riguarda la scelta del criterio dell'ISEE, fissato alla soglia di 3000 euro, è possibile ritrovare tale riferimento già a partire dal 22 luglio 2015 con la presentazione del «Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» da parte del Ministro del lavoro Poletti. Riguardo la scelta del criterio su base familista, viene fatto inoltre riferimento al Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale<sup>34</sup>, con il quale si prevede l'individuazione dei beneficiari in maniera prioritaria tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave, donne in stato di gravidanza accertata o persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione. Vi è la possibilità per i beneficiari di prolungare la durata della misura, a patto che sussistano ancora i requisiti, per completamento o ridefinizione del progetto<sup>35</sup>.

La misura, inoltre, dovrebbe essere articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi *ad personam*, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla l. n.

---

<sup>28</sup> All'art. 1, co. 2, lett. d) si prevede un graduale incremento ed estensione in base a Piano naz. con priorità a nuclei con figli minori, disabili, donne in gravidanza accertata, over 55 disoccupati (vedi art. 19, d.lgs. n. 150/2015) finanziata con le risorse recuperate dal Riordino delle prestazioni ex art. 1 co. 3 lett. c) presente Legge che confluirebbero nel Fondo per la lotta alla povertà.

<sup>29</sup> Art. 1, co. 3, lett. a), l. n. 33/2017.

<sup>30</sup> Art. 1, co. 1, lett. a), l. n. 33/2017.

<sup>31</sup> Art. 1, co. 1, lett. c), l. n. 33/2017.

<sup>32</sup> Art. 1, co. 1, lett. b), l. n. 33/2017.

<sup>33</sup> Art. 1, co. 2, lett. a), l. n. 33/2017.

<sup>34</sup> Di cui all' art. 1, co 386, l. n. 208/2015.

<sup>35</sup> Art. 1 co. 2, lett. h), l. n. 33/2017.

328/2000<sup>36</sup>. Si prevede «un requisito di durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea». Come è stato efficacemente osservato<sup>37</sup>, negli ultimi anni, il criterio della «anzianità di residenza sul territorio ha trovato la forma più “raffinata” di esclusione dall'accesso ai diritti»<sup>38</sup>, sia a livello nazionale che, soprattutto, a livello regionale. Con riferimento precipuo al legislatore regionale, infatti, diverse regioni, in questi anni hanno definito distinti titoli di accesso a misure di assistenziali e previdenziali, introducendo dei requisiti fondati sulla c.d. “residenza qualificata”, in termini analoghi per cittadini italiani (che cambiano spesso luogo di residenza) e stranieri. Questo tema meriterebbe di certo un approfondimento<sup>39</sup>, la stessa Corte Costituzionale, infatti, in diverse sentenze, ha sottolineato come i requisiti legati alla residenza qualificata siano non conformi a principi di ragionevolezza e di uguaglianza, perché introducono elementi di distinzione arbitrari.

Un altro punto fondamentale riguarda la compatibilità tra misure e risorse «afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-2020»<sup>40</sup>; questo poiché diverse regioni (emblematico il caso pugliese) hanno attinto a risorse comunitarie, proprio per l'attivazione di misure di contrasto alla povertà.

Per quanto riguarda invece il tema della “presa in carico” dei soggetti beneficiari al fine dell'inserimento degli stessi in un “progetto personalizzato di attivazione e di inclusione”, i contorni della realizzazione di tale obiettivo appaiono ancora non del tutto nitidi. Si fa riferimento a «progetti redatti da equipe multidisciplinari e ambiti territoriali<sup>41</sup> regionali e amministrazioni competenti in materia di formazione, politiche abitative, istruzione, salute»<sup>42</sup>, sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno; una piena partecipazione dei beneficiari alla «predisposizione dei progetti medesimi; un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti»<sup>43</sup>, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale.

Sul tema del controllo<sup>44</sup> si privilegia il metodo *ex ante* attraverso l'INPS ed i suoi sistemi informativi, nonché si fa riferimento sia al controllo e monitoraggio da parte del Ministero del Lavoro<sup>45</sup> sia alla creazione di un organismo di coordinamento sempre presso il Ministero del Lavoro<sup>46</sup>, in grado di interfacciarsi al mondo del sociale e Terzo settore al fine di creare gruppi di lavoro per proposte e analisi<sup>47</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 1 co. 2, lett. b), l. n. 33/2017.

<sup>37</sup> Per una completa disamina della recente giurisprudenza costituzionale in materia della c.d. residenza qualificata si rimanda a E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio Aic*, 2/2015.

<sup>38</sup> L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, 2014, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>39</sup> Con il termine “residenza qualificata” si indica uno status di residente della durata di un dato lasso temporale. L'emergere del requisito aggiuntivo di “qualificata” a quello di “residenza” ha però favorito l'aumentare di misure adottate dalle regioni per limitare a coloro che risiedono sul loro territorio la fruizione di vari benefici e prestazioni da esse erogati. Per ulteriori approfondimenti si legga: F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 139. E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna 2013, 135 ss.

<sup>40</sup> Art. 1 co. 2, lett. e), l. n. 33/2017.

<sup>41</sup> Si veda l'art. 8, co 3, l. n. 328/2000.

<sup>42</sup> Art. 1 co. 2, lett. f), l. n. 33/2017.

<sup>43</sup> Art. 1 co. 2, lett. f), l. n. 33/2017.

<sup>44</sup> Art. 1 co. 2, lett. g), l. n. 33/2017.

<sup>45</sup> Art. 1 co. 4, lett. c), l. n. 33/2017.

<sup>46</sup> Art. 1 co. 4 lett. a), l. n. 33/2017.

<sup>47</sup> Art. 1 co. 4 lett. b), l. n. 33/2017.



Come già accennato in precedenza, si sottolinea come il Governo, in attesa che REI terminasse l'iter di discussione in Senato, abbia deciso di far partire *ad interim*, già da settembre 2016, un'ultima versione del SIA. Con il D.M. del 26 maggio 2016, infatti, il Sostegno per l'Inclusione Attiva è stato completamente ridisegnato ed esteso a tutto il territorio nazionale. Pertanto, a partire dal 2 settembre 2016 (45 giorni dopo l'entrata in vigore del decreto), i cittadini in possesso dei requisiti hanno potuto presentare domanda per il SIA. Di fatto, esso si configura come una "misura ponte"<sup>48</sup> che anticipa il REI.

Da questa breve disamina risulta evidente come l'indirizzo che traspare, tanto dal testo della l. n. 33/2017 sul REI quanto dal D.M. del 26 maggio 2016 sul SIA, non miri certamente a favorire l'introduzione di una qualche forma di reddito minimo in Italia, pur essendo queste misure maggiormente "universali" rispetto ai precedenti sussidi; esse infatti non solo non prevedono le risorse necessarie per far fronte all'intera platea dei soggetti in stato di povertà assoluta, ma non presentano nemmeno quei caratteri a tutela della garanzia della continuità di reddito in situazioni di discontinuità lavorativa, non rivolgendosi dunque ad una categoria più vasta di soggetti precari, inoccupati, *neet*, *working poor*; non si riscontra, inoltre, una tendenza verso strumenti di sostegno al reddito erogati su base individuale, che si pongano l'obiettivo di emancipare il singolo individuo dalla situazione familiare.

Pertanto queste misure non favoriscono *de facto* né l'affrancamento dell'individuo dalle sue condizioni economiche di partenza né la possibilità di rinunciare a condizioni di lavoro non adeguate (c.d. *no decent work*).

---

<sup>48</sup> I criteri di accesso al SIA sono *de facto* simili a quelli previsti dalla l. n. 33/2017, sia da un punto di vista reddituale, che di *status* lavorativo e familiare, rivolgendosi a cittadini italiani o comunitari e a cittadini con permesso di soggiorno CE rilasciato a soggiornanti di lungo periodo. È richiesta una residenza nel paese di almeno 2 anni; il nucleo familiare deve contare la presenza di almeno un componente minorenni, un figlio disabile oppure una donna in stato di gravidanza accertata (nel caso questo sia l'unico requisito familiare posseduto, la domanda dev'essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto, corredata da documentazione medica rilasciata da una struttura pubblica). Si richiede, anche in questo caso, un ISEE inferiore o uguale a 3mila euro e di non beneficiare di altri trattamenti economici rilevanti, a meno che il loro valore complessivo non sia inferiore ai 600 euro mensili. Non è possibile inoltre essere beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in condizione di disoccupazione o in possesso di beni durevoli di valore, come ad esempio autoveicoli (immatricolati la prima volta nei 12 mesi antecedenti la domanda oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nei tre anni antecedenti la domanda). Rispetto alla l. n. 33/2017, viene specificata in maniera più precisa la c.d. "valutazione multidimensionale del bisogno" che prevede un accesso al beneficio per il nucleo familiare che abbia ottenuto un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti [art. 1, co. 2, lettera f), l. n. 33/2017].<sup>48</sup> La valutazione tiene conto dei carichi familiari, della situazione economica e della situazione lavorativa. Sono favoriti i nuclei con il maggior numero di figli minorenni, specie se piccoli (età 0-3); in cui vi è un genitore solo; in cui sono presenti persone con disabilità grave o non autosufficienti. I requisiti familiari sono tutti verificati nella dichiarazione presentata a fini ISEE. La scala attribuisce un punteggio massimo di 100 punti che viene attribuito sulla base di precisi. [Cfr. Circolare INPS n. 133 del 19 luglio 2016 - Avvio del Sostegno per l'inclusione attiva]. Nel documento "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)", diffuso dalla Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è specificato come, per aderire al patto, sia necessaria l'adozione di comportamenti virtuosi, quali, ad esempio, la ricerca attiva del lavoro, la partecipazione a progetti di inclusione lavorativa (tirocini, borse di lavoro, ecc.), la frequenza scolastica dei figli minori, l'adesione a specifici percorsi eventualmente individuati dai servizi specialistici. Vi è quindi un riferimento, sempre generico, a determinati progetti di inclusione lavorativa, i quali potrebbero prevedere anche tirocini, borse lavoro, e un "ecc.." non ben specificato.

#### **4. Brevi accenni ad una comparazione tra il c.d. Reddito di Inclusione (REI) e altre recenti proposte di legge.**

Quanto finora analizzato favorisce alcune brevi considerazioni riguardo ad una possibile comparazione tra il REI e le altre due principali proposte presentate dai partiti Movimento Cinque Stelle e Sinistra Ecologia e Libertà, in materia di reddito minimo e reddito di cittadinanza<sup>49</sup>.

Nel giugno 2015 l'Istat ha presentato uno studio alla XI Commissione del Senato, in cui si analizzava la fattibilità, in termini di costi e di impatto sulla società, del d.d.l. n. 1148 e quello n.1670), oggetto di discussione al Senato. La prima valutazione possibile riguarda l'entità della misura proposta dai due disegni di legge, che prevedevano un'erogazione mensile di 600 euro (d.d.l. n. 1670) e di 780 euro (d.d.l. 1148)<sup>50</sup>, rispetto ai 320 euro mensili previsti dalla l. n. 33/2017. I criteri reddituali di accesso alla misura variano invece dal reddito personale imponibile inferiore ad 8000 euro del d.d.l. n. 1670, al reddito netto annuo inferiore a 7200 euro del d.d.l. n. 1148. Considerando che tali parametri risultano meno restrittivi di quelli previsti dal testo del d.d.l. S. 2494, si prevede una platea di beneficiari più ampia, in grado di coprire un numero maggiore di famiglie al di sotto della soglia di povertà assoluta.

In merito ai criteri di condizionalità, il d.d.l. n. 1148 fa esplicito riferimento ad una riduzione del reddito di cittadinanza in caso di una mancata frequenza dei corsi scolastici da parte del figlio minore a carico del beneficiario<sup>51</sup>; al contempo, per i soggetti di età compresa tra i diciotto ed i venticinque anni «costituisce requisito per l'accesso al beneficio, il possesso di una qualifica o diploma professionale riconosciuto e utilizzabile a livello nazionale e dell'Unione europea»<sup>52</sup>. È possibile riscontrare, infine, una forte condizionalità relativa al «fornire disponibilità al lavoro

---

<sup>49</sup> «Volgendo ora brevemente lo sguardo ai disegni di legge presentati dalle minoranze parlamentari (rispettivamente, Movimento 5 Stelle e Sinistra Ecologia Libertà) in discussione nel corso della XVII legislatura, emergono già ad una prima lettura le evidenti dissonanze rispetto alla riforma di marca governativa compendiata nella l. n. 183/2014 e nei successivi decreti legislativi. Il d.d.l. n. 1148 presentato presso il Senato della Repubblica da Nunzia Catalfo e altri del gruppo Movimento 5 Stelle, seppur intitolato "reddito di cittadinanza", non mira ad introdurre, "in senso tecnico, quel che il dibattito internazionale conosce come reddito di cittadinanza"<sup>49</sup>. Esso, infatti, intende piuttosto istituire una "variante di reddito minimo garantito, ovvero un sussidio di cui beneficerebbero solamente le persone al di sotto della soglia di povertà e che rimarrebbe comunque agganciato a un qualche tipo di obbligazione a svolgere un lavoro» segue «Da parte sua, il d.d.l. n. 1670 presentato sempre presso il Senato della Repubblica da Loredana De Petris e altri del gruppo Sinistra Ecologia Libertà – il quale riprende invero la pdl. n. 1683 depositata presso la Camera dei deputati, di poco precedente, la quale a sua volta riproduce un'omologa proposta di iniziativa popolare non andata a buon fine a causa della presentazione non tempestiva delle sottoscrizioni raccolte – mira ad istituire un "reddito minimo garantito", sulla scorta della sola iscrizione alle liste di collocamento dei centri per l'impiego, a favore di soggetti con un reddito personale imponibile non superiore a 8 mila euro» in M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* – 2/2016, 192.

<sup>50</sup> Per quanto riguarda il d.d.l. n. 1148 le stime si riferiscono a un sussidio che equivale alla differenza fra una soglia minima di intervento pari a 9.360 euro annui (stabilita secondo una valutazione dell'indicatore ufficiale di povertà monetaria al 2014, art. 3, co. 1) e il 90 per cento del reddito familiare. Il beneficio mensile massimo, erogato alle famiglie senza reddito, è pari a 780 euro per un singolo e cresce con il numero di componenti della famiglia. Per quanto riguarda invece il d.d.l. n. 1679 il sussidio viene calcolato in somma fissa, pari come indicato nel testo a 7.200 euro annuali per le famiglie di una sola persona. Per le famiglie con più componenti il beneficio sale (come indicato nell'allegato A al d.d.l.) e l'ipotesi adottata è che tali importi rappresentino l'ammontare massimo del sussidio da erogare alla famiglia beneficiaria. L'attuale versione del disegno di legge non definisce una soglia di intervento, non consentendo di identificare le famiglie beneficiarie.

<sup>51</sup> Art. 18, co. 7, d.d.l. n. 1148.

<sup>52</sup> La qualifica deve essere compresa nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 13/2013, o di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado utile per l'inserimento nel mondo del lavoro, ovvero la frequenza di un corso o percorso di istruzione o di formazione per il conseguimento di uno dei predetti titoli o qualifiche, cfr. art. 4, co. 3, d.d.l. n. 1148.

presso i centri per l'impiego territorialmente competenti e accreditarsi sul sistema informatico nazionale per l'impiego»<sup>53</sup>. Essa è accompagnata da un percorso di inserimento lavorativo che prevede un "bilancio delle competenze", con conseguente obbligo di ricerca di un impiego recandosi presso i centri per l'impiego e perdita del beneficio in caso di rifiuto di "più di tre proposte di impiego ritenute congrue".

Anche qui è possibile evidenziare una forma di condizionalità maggiormente legata alla disponibilità nei confronti di lavori di pubblica utilità. Si legge nel testo, infatti, che «il beneficiario è tenuto ad offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza o presso quello più vicino che ne abbia fatto richiesta, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario stabilite dalla presente legge e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali»<sup>54</sup>.

Rispetto a questo tema, il d.d.l. 1670 appare meno legato alla condizionalità rispetto all'attivazione lavorativa; all'art. 6, infatti, tra gli obblighi del beneficiario vi è quello di «comunicare tempestivamente al centro per l'impiego, con le modalità stabilite dal regolamento d'attuazione di cui all'articolo 1, comma 4, ogni variazione della propria situazione reddituale, lavorativa, familiare o patrimoniale rilevante ai fini dell'erogazione del reddito minimo garantito».

Volendosi soffermare sul tema della condizionalità dell'erogazione di misure di reddito ad un'eventuale prestazione lavorativa, è importante chiarire come non v'è dubbio, che il "dovere di lavorare" di cui all'art. 4, comma 2 Cost., non possa essere inteso meramente quale dovere di prestare un lavoro retribuito. Il principio in questione, difatti, fa riferimento al dovere di svolgere un'attività o una funzione secondo le proprie possibilità e le proprie scelte. Per tali ragioni si può ipotizzare una incompatibilità tra il dettato costituzionale e le previsioni legislative che obbligassero, in cambio del reddito, ad accettare qualsiasi lavoro, pena la decadenza a fruire del reddito stesso. Come è stato ben detto, la prospettiva che incentiva la diffusione di lavori con bassi salari e di bassa qualità è da ritenersi in contrasto con la Costituzione, oltre che con le norme internazionali che espressamente vietano il cosiddetto lavoro forzato o obbligatorio<sup>55</sup>.

L'aspetto più complicato di tali proposte è senza dubbio riscontrabile nella questione dei costi. L'Istat, nel documento presentato alla Commissione VII, ha stimato che nel 2015 i costi per tali misure ammonterebbero a circa 14,9 miliardi di euro a favore di circa 2,8 milioni di famiglie (d.d.l. 1148) e a 23,5 miliardi di euro per circa 2 milioni di famiglie (d.d.l. 1670)<sup>56</sup>. Risulta evidente, pertanto come, una misura che si fondi su un'idea più ampia del semplice universalismo selettivo, con meno vincoli (in particolare di natura reddituale e lavorativa), si scontri facilmente con il limite costituito dalla fattibilità economica: tale limite, fra l'altro, è stato oggetto di un'evoluzione non sempre coerente in sede di giurisprudenza costituzionale<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 11, co. 1, lett. a), d.d.l. n. 1148.

<sup>54</sup> Art. 9, co. 4, del d.d.l., 1148.

<sup>55</sup> C. TRIPODINA, *cit.*, 235.

<sup>56</sup> Da un lato nella prima proposta l'Istat considera che nel 2015 è presente il bonus di 80 euro mensili che, aumentando il reddito disponibile di una parte delle famiglie interessate dal provvedimento, riduce la quota complessiva da erogare. Da altro lato nella seconda proposta si considera che il beneficio medio, pari a circa 12 mila euro annui, non si riduce all'aumentare del reddito familiare, essendo stabilito in somma fissa per ipotesi. La misura raggiunge la quasi totalità delle famiglie al di sotto del 60 per cento della linea di povertà.

<sup>57</sup> Per un approfondimento della giurisprudenza costituzionale si confronti: M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Torino, 2013; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013.

Per completare la disamina delle diverse proposte in materia di sostegno al reddito, è necessario fare riferimento anche ad una terza proposta alternativa (non un disegno di legge), presentata il 14 ottobre 2014 dal gruppo di lavoro Reddito di Inclusione Sociale (REIS), sostenuta dall'Alleanza contro la povertà in Italia, un cartello di soggetti aventi come promotori le Acli e la Caritas. Tale proposta non costituisce un disegno di legge, ma è redatta sotto forma di rapporto. Il costo di tale misura, stimato in 7,1 miliardi annui, si concentra sul contrasto alla povertà assoluta, rivolgendosi direttamente alle famiglie al di sotto della soglia di povertà assoluta. Una delle differenze più importanti tra il reddito minimo ed il REIS riguarda la condizionalità rispetto ai percorsi d'inclusione sociale, che nel REIS sono ispirati ai principi del *welfare* generativo, ossia «si tratta di trasformare l'aiuto ricevuto con il REIS in ore di impegno che l'interessato offre in attività utili per la comunità e per sé stesso. (...) Le attività possono essere svolte con le associazioni di volontariato, con i soggetti del Terzo Settore e con gli enti pubblici. (...); anche le forme possono risultare le più varie, spaziando dall'impegno orario nel volontariato o negli enti pubblici alla partecipazione a percorsi formativi e ad altre forme individuate dalla creatività locale»<sup>58</sup>. Risulta evidente come l'accento posto sulla condizionalità ponga in secondo piano il tema relativo alla «congruità»<sup>59</sup> in base al quale, laddove vi siano forme di condizionalità al lavoro, queste devono dimostrarsi all'altezza delle competenze e delle capacità del beneficiario, conformi alle sue capacità e aspettative di vita<sup>60</sup>. Va sottolineato, sin d'ora, come questo aspetto di condizionalità rispetto a tali forme di «attivazione» meriti rilievo, poiché, da un lato aiuta ad immaginare quale evoluzione dei modelli di *welfare* si stia prospettando, dall'altro, mostra di riflesso un accantonamento del dibattito sul reddito minimo in Italia.

Sebbene non sia oggetto della trattazione è importante sottolineare il ruolo della produzione legislativa regionale in materia di misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito. Sebbene, infatti, le prime leggi regionali in materia risalgano ai primi anni 2000<sup>61</sup>, proprio negli ultimi due anni si è registrata una nuova produzione legislativa regionale<sup>62</sup>, caratterizzata da misure molto simili al REI, come ad esempio la recente l.r. pugliese 14 marzo 2016, n. 3 che ha introdotto il ReD

---

<sup>58</sup> Proposta di ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, Reddito d'Inclusione Sociale <http://www.redditoinclusione.it/>, 52.

<sup>59</sup> La definizione di "lavoro congruo" è esclusivamente quella individuata dall'articolo 1-quinquies del d.l. n. 249/2004, convertito nella l. n. 291/2004, a nulla rilevando eventuali diverse definizioni introdotte da normative regionali. Quindi, costituisce "lavoro congruo" quello "conforme alle conoscenze e alle qualifiche possedute, nonché ai compiti precedentemente svolti dal lavoratore, che sia inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20%". Al riguardo, alla luce della richiamata definizione, è possibile identificare la congruità di una offerta di lavoro, dalle seguenti caratteristiche: - tipologia di rapporto di lavoro: lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, lavoro in somministrazione; - inquadramento professionale: conforme alla "qualifica" posseduta dal lavoratore, intesa come valore professionale delle mansioni da svolgere e non come specifico profilo professionale (il raffronto pertanto va fatto alla luce delle declaratorie previste dai contratti collettivi di lavoro di riferimento); - retribuzione lorda: non inferiore del 20% rispetto alla retribuzione lorda spettante al lavoratore secondo il contratto individuale di lavoro vigente al momento della sospensione o del licenziamento. Gli elementi retributivi da prendere in considerazione sono quelli fissi e ricorrenti, ricavabili dalla busta paga ovvero dalla retribuzione lorda soggetta a contribuzione (Art. 12, l. n. 153/1969 e successive modificazioni) corrisposta o dovuta al lavoratore, aumentata dei ratei di mensilità aggiuntive; - sede di lavoro: a non più di 50 Km dalla residenza del lavoratore (o in alternativa raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici). (Testo estratto da DGR 1321/2011 - Allegato B).

<sup>60</sup> Per un ulteriore approfondimento si legga: BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

<sup>61</sup> Se ne citano giusto alcune: in Valle D'Aosta l.r. n. 19/1994; Bolzano l.p. n. 13/91; Friuli Venezia Giulia l.r. n. 6/2006; Lazio l.r. 4/2009; ecc.. Per una disamina completa si veda BIN ITALIA, *cit.*, 110.

<sup>62</sup> Si citano tra le più recenti: Friuli Venezia Giulia l.r. n., n. 15/2015 (Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito); Sardegna l.r. n. 18/2016 (Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – "Agiudu torrau"); Valle D'Aosta l.r. n. 18/2015; Emilia Romagna l.r. n. 24/2016 ecc..

(Reddito di Dignità)<sup>63</sup>. Questa ultima misura, denominata dalla Regione Puglia ReD, prevede dei criteri di accesso al beneficio simili a quelli del REI<sup>64</sup> ed è condizionato allo svolgimento di un tirocinio da parte dei beneficiari appartenenti al nucleo familiari. Dunque, nel caso di un nucleo familiare di cinque persone, la quasi totalità della prestazione sociale è composta dall'indennità e dal "voucher formativo per l'accesso ai percorsi formativi di aggiornamento professionale necessari per l'adesione ad uno specifico percorso di inserimento socio-lavorativo"<sup>65</sup>, i cui costi verrebbero sostenuti dalla Regione Puglia determinando così, a causa dell'uso distorto del tirocinio, un utilizzo di manodopera quasi gratuita da parte dei soggetti ospitanti, per altro ulteriormente favoriti dalla previsione di incentivi in caso di impegno "ad attivare progetti di tirocinio"<sup>66</sup>. Per tali ragioni alcuni studiosi ritengono che il ReD non consista in una reale misura di sostegno al reddito condizionata da un'attività di tirocinio<sup>67</sup>, ma in «un tirocinio la cui indennità sarà pagata con i soldi della prestazione sociale derivante per la maggior parte dal Fondo Sociale Europeo (c.d. F.S.E.), a detrimento delle attività sinora previste nel POR Puglia. Ciò potrebbe spingere le imprese a preferire classici rapporti di lavoro le ben più vantaggiose esperienze dei tirocini, così arrecando un danno collaterale ai lavoratori nel loro insieme ed aumentando il c.d. "effetto sostitutivo del lavoro"<sup>68</sup>.

In relazione alla legislazione regionale risulta importante fare menzione del dibattito dottrinale in materia di riparto delle competenze fra Stato e Regioni; infatti la determinazione dei livelli essenziali, di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) è facoltativa, nel senso che lo Stato può determinare i livelli essenziali ma non è obbligato a farlo. Per tali ragioni, quindi, finché lo Stato non determina i livelli essenziali in questione la competenza regionale è, «per così dire, piena nell'ambito del proprio titolo di competenza e solo successivamente – quando, cioè, lo Stato determina quei livelli – le Regioni sono obbligate a rispettare tale determinazione»<sup>69</sup>. Ne consegue, quindi, che misure come quelle di contrasto alla povertà, rappresentino, un "oggetto ad imputazione plurima"<sup>70</sup>, nel senso che è contemporaneamente riferibile a materie sottoposte a diversi regimi competenziali: l'assistenza e i servizi sociali, rientrando nell'ambito della competenza regionale esclusiva o, forse,

---

<sup>63</sup> La proposta pugliese ReD è chiamata impropriamente Reddito di Dignità con l'obiettivo di rievocare l'omonima campagna promossa dalle associazioni Libera – Associazioni Nomi e Numeri contro le mafie, BIN Italia e Cilap Italia - Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà (sezione italiana della rete europea EAPN European Anti Poverty Network), benché quella campagna richiedesse l'approvazione di una legge sul "reddito minimo garantito". Cfr. A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul "Reddito di dignità" introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 2/2016, 25 luglio 2016.

<sup>64</sup> Secondo quanto si legge nell'articolo, possono accedere al ReD (Reddito di Dignità) regionale, tutte le persone e tutte le famiglie residenti in Puglia da almeno dodici mesi dalla data di presentazione della domanda. Possono beneficiare del ReD solo soggetti e nuclei familiari con Isee inferiore a 3mila euro annui. Inoltre è necessaria la disponibilità a sottoscrivere il patto individuale di inclusione sociale attiva. Possono accedere anche i cittadini comunitari, ovvero i cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno, ma solo se questi possono dimostrare di avere la propria residenza in un Comune pugliese da almeno dodici mesi.

<sup>65</sup> Art. 6, co. 5, lett. c.

<sup>66</sup> Art. 12, co. 7 l. r. 3/16.

<sup>67</sup> A. BONOMI, *cit.*, 10: «Certo il legislatore pugliese sarebbe potuto essere meno vago e più preciso, nel senso che il termine "inclusione sociale attiva" non sembra di immediata lettura». L'autore, pur condividendo l'approccio di una condizionalità legata a una prestazione lavorativa, e pur difendendo l'impianto del testo della legge, ammette come l'articolo in questione non sia particolarmente esplicito in alcuni punti quando, invece, «esigenze di *drafting* legislativo avrebbero imposto una maggiore chiarezza terminologica».

<sup>68</sup> Così Mario Nobile in E. MONTICELLI, M. NOBILE, *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, all'interno del volume a cura di M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI, *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2016.

<sup>69</sup> A. BONOMI, *cit.*, 23.

<sup>70</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, 8.

sarebbe meglio dire tendenzialmente esclusiva, da un lato; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, riconducibile alla competenza statale, dall'altro<sup>71</sup>.

Risulta importante sottolineare, però, il ruolo importante che la produzione legislativa regionale ha giocato nello stimolo ad un dibattito nazionale sulle misure di contrasto alla povertà. L'alto numero di leggi regionali prodotte in questi anni, infatti, ha senza dubbio favorito un intervento da parte del Governo nazionale su un tema, divenuto, *de facto*, negli anni, materia di competenza regionale.

## 5. Conclusioni

Dall'analisi sin qui condotta emerge come il tema della povertà abbia assunto un ruolo centrale nel dibattito pubblico italiano, eppure, in questo contesto, Italia e Grecia risultano essere gli unici due paesi in Europa a non prevedere alcuna forma universale di sostegno al reddito<sup>72</sup>, nonostante nel nostro paese siano state formulate differenti proposte in materia.

L'approccio categoriale è sempre stato prevalente nella visione del *welfare* in Italia, in particolare rispetto all'interpretazione più o meno restrittiva dell'art. 38 Cost.<sup>73</sup>, che si basa sul criterio di appartenenza ad una particolare categoria (lavoratori o di inabili al lavoro), più che sulla insufficienza di risorse rispetto ai bisogni<sup>74</sup>. L'orientamento prevalso, pertanto, è quello di un universalismo di tipo "selettivo"<sup>75</sup>, teso a far coesistere l'allargamento delle maglie della protezione sociale, con l'azione mirata nei confronti di soggetti maggiormente in stato di bisogno.

La povertà, però, si sta sempre più configurando come condizione di fatto, «una condizione esistenziale, di impotenza, di "incapacitazione", legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza»<sup>76</sup> e perciò interessa tutte le persone in condizioni

---

<sup>71</sup> A. BONOMI, *cit.*, 24.

<sup>72</sup> Per una più attenta disamina si rimanda a BIN ITALIA, *cit.*.

<sup>73</sup> Sul tema, si veda ampiamente M. BENVENUTI, *cit.*, 2016.

<sup>74</sup> Da questo punto di vista potremmo dire che gli assegni al nucleo familiare in Italia sono insieme categoriali, perché riservati solo alle famiglie di lavoratori dipendenti, che selettivi, perché la titolarità e l'importo sono subordinati alla prova dei mezzi (cioè al reddito familiare).

<sup>75</sup> «A prescindere dall'apparente ossimoro, l'universalismo selettivo è la proposta chiave formulata dalla Commissione Onofri ai fini della riforma delle politiche contro la povertà. Come recita la relazione conclusiva, tale "riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni". Selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi: accedono ai trasferimenti i poveri, intesi come i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia. La prova dei mezzi, inoltre, dovrebbe avvenire su base familiare, in modo da evitare che dei trasferimenti si avvantaggino individui che poveri non sono, vivendo in famiglie non povere. Universalismo significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza. I criteri stessi di definizione della situazione economica dei soggetti dovrebbero essere uniformi per tutto il paese. La compresenza di universalismo e di selettività permetterebbe di realizzare entrambi i benefici tipicamente associati a ciascuna di queste prospettive. L'universalismo permette di evitare buchi nella protezione, presenti in assetti categoriali quali quelli vigenti nel nostro paese. Basti pensare alle pensioni/assegni sociali o agli assegni familiari, che tutelano rispettivamente solo gli anziani e i lavoratori dipendenti. La selettività, al contempo, permette di concentrare i trasferimenti sui più poveri». E. GRANAGLIA, *Universalismo e selettività: necessità, condizioni e criticità*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, 2007, 59.

<sup>76</sup> M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2011, 396. Sostiene l'autore «L'assenza del *dominium* sui beni essenziali per vivere, pur rimanendo condizione *sufficiente*, non è insomma condizione *necessaria* per aversi povertà. Non sono forse 'poveri' quei contadini che pur avendo il *dominium* su un pezzo di terra non hanno i mezzi economici per sfruttarlo? Ecco, allora, che la povertà si viene delineando come condizione

di debolezza e di fragilità socio-economica, ossia che si trovano in condizione di bisogno economico<sup>77</sup>.

Per tali ragioni, in questi ultimi anni, si sta sviluppando, in dottrina, un'interpretazione evolutiva della Costituzione<sup>78</sup>, che tiene insieme gli artt. 2, 3, comma 2 e 38, comma 1, attraverso la quale si tende a riconoscere, in capo alle persone economicamente e socialmente più deboli, il diritto all'esistenza quale condizione imprescindibile di cittadinanza<sup>79</sup>. Inoltre, anche la più recente giurisprudenza costituzionale, «specificamente con riferimento al titolo competenziale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., ci permette di trovare qualche riscontro, in ordine alla configurabilità del diritto a un'esistenza dignitosa»<sup>80</sup>.

Ad avviso di chi scrive, però, il nuovo REI, così come previsto dalla l. n. 33/2017, non risponde pienamente ad una misura di reddito minimo, perché l'eccessivo carattere di condizionalità (sia rispetto ai criteri di reddito sia a quelli di carattere familiare), dovuto principalmente alla scarsità di risorse stanziare, sembrerebbe spostare l'ago della bilancia più verso il carattere selettivo della misura che verso la sua universalità.

In secondo luogo, la condizionalità legata ad obiettivi di «attivazione», prevista nel provvedimento, non sembra avvicinarsi né ad una reale universalità, né ad una concreta attivazione dei beneficiari. In tema di condizionalità al lavoro, infatti, è importante ricordare come, sin dalle origini, le politiche di contrasto alla povertà si siano spesso trasformate «in politiche di attivazione “per eccellenza”, etichettando i poveri come “i soggetti da attivare” per definizione»<sup>81</sup>.

Sulla base di questa analisi, l'erogazione di sussidi monetari in contrasto alla povertà è divenuta sempre più legata, e talvolta condizionata, alla partecipazione a vari tipi di programmi ed iniziative, finanche all'accettazione di lavori spesso molto al di sotto delle qualifiche dei soggetti che ne sono i destinatari. Tale impostazione cerca di perseguire l'obiettivo di evitare la c.d. “trappola della povertà”, paradosso secondo il quale per molte persone sarebbe più conveniente rimanere in condizione di assistenza anziché lavorare in modo remunerato<sup>82</sup>. È importante ricordare, tuttavia, che quando si parla di «attivazione», la sua traduzione in misure concrete include diversi tipi di attori e pratiche tra loro molto differenti; è possibile ad esempio prevedere un investimento nell'arricchimento delle capacità degli individui che ricevono il sussidio, oppure delineare una sorta di contro partita “obbligata” che i soggetti beneficiari devono pagare in cambio di tale sussidio, senza prestare attenzione all'utilità della loro mansione.

---

esistenziale, di impotenza, di “incapacitazione”, legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza determinato dall'assenza totale o pressoché totale del *dominium* sui beni essenziali».

<sup>77</sup> A. BONOMI, *cit.*, 4.

<sup>78</sup> Si faccia riferimento, tra gli altri, ad F. PIZZOLATO, *cit.*, 2004; M. CAVINO E I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988.

<sup>79</sup> C. TRIPODINA, *cit.*, 2013, 227.

<sup>80</sup> M. RUOTOLO, *cit.*, 404, fa riferimento, ad esempio, alla sent. n. 10/2010, nella quale è stata rigettata la questione concernente la presunta invasione della sfera di competenza regionale ad opera della disciplina statale che ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti», prevedendo altresì la ‘concessione’ della c.d. social card in favore dei «residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico» (art. 81, co. 32, d.l. n. 112/2008, conv. nella l. n. 133/2008).

<sup>81</sup> C. SARACENO, *Il Welfare*, 71.

<sup>82</sup> Risulta evidente come il rischio di questa trappola sia legato da un lato alla generosità del sussidio da altro lato al livello del salario minimo. Inoltre l'ipotesi che un simile rischio esista si basa sulla presunzione che i poveri siano più vulnerabili all'azzardo morale di chi non lo è, ma in realtà le ricerche empiriche non forniscono prove solide in merito all'esistenza o meno del rischio reale della trappola della povertà.

In altre parole, «il confine tra attivazione «coatta» ed attivazione «promozionale» abilitante, in realtà non è sempre netto e molto dipende dalle misure concrete che è possibile mettere in campo»<sup>83</sup>, unite all'assistenza mediante investimenti in servizi di accompagnamento, consulenza, formazione ecc. L'approccio che traspare dall'analisi dei criteri del REI, sembrerebbe orientato verso un'attivazione poco proporzionale e poco abilitante, configurata maggiormente come condizione “obbligata”, simile ad una forma di “contropartita” in corrispondenza del beneficio ricevuto.

L'approccio della “condizionalità”, in forme di contropartita, sembrerebbe essere giustificato in primo luogo, dall'impostazione lavorista della Costituzione; in secondo luogo da una concezione della povertà assoluta come conseguenza di condizioni di disagio dell'individuo stesso.

Sebbene però, secondo la lettura “classica” dell'art. 4, 2° comma, il lavoro è innanzitutto un dovere per la partecipazione alla vita politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 Cost.), parte della dottrina ritiene che tale lettura si fondi su un equivoco, poiché in realtà il dovere di cui al secondo comma dell'art. 4 Cost. si riferisce non necessariamente ad una prestazione lavorativa, ma allo svolgimento, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta, di una attività o una funzione, che concorra al progresso materiale o spirituale della società, costituendo semmai il fondamento di quel principio di sussidiarietà orizzontale poi formalizzato nell'art. 118, ultimo comma, Cost.»<sup>84</sup>.

Riguardo al secondo aspetto, invece, la concezione della povertà assoluta come conseguenza diretta di condizioni di fragilità, quali dipendenze, disabilità o sofferenze psichiche ecc., ha determinato il prevalere dell'idea per cui lo Stato debba assumere “l'onere” di provvedere ai soggetti bisognosi, come se essi fossero un “peso” per la società.

Questo approccio, però, sembrerebbe trascurare le complessità dell'analisi macroeconomica e del contesto internazionale e nazionale del mercato del lavoro, in particolare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro del sistema economico, rischiando di fornire una visione limitata della definizione di «politiche attive», con la conseguenza di avviare, spesso, una lunga e complessa serie di attività del tutto inutili, sia per i beneficiari delle misure quanto per la collettività.

Per questo, ad avviso di chi scrive, in tema di «attivazione» dovrebbe essere dato maggior peso al valore della «congruità»<sup>85</sup>, ossia alla necessità di reinserire stabilmente le persone all'interno

---

<sup>83</sup> La dimensione del reddito minimo di inserimento francese (*Revenu Minimum d'Insertion*), precedentemente alla riforma del 2008, includeva nella responsabilità di attivarsi anche gli operatori sociali ed i vari attori locali, «al fine di offrire occasioni di integrazione sociale – tramite un'occupazione, ma non solo – a chi era povero, sostenendone le capacità. Viceversa il nuovo istituto del Reddito di solidarietà attiva (Rsa) che ha sostituito il reddito minimo di inserimento integrandovi anche il *Prime pour l'emploi* ha spostato il fuoco sull'iniziativa dei poveri più che sulla responsabilità degli attori, analogamente a quanto era già successo in Inghilterra ed in Germania con l'istituzione della *Jobseeker's allowance* e in Germania con la riforma Harz. Qui, infatti chi ottiene assistenza («Harz 4» nel gergo amministrativo) deve appunto essere disponibile ad effettuare tirocini, seguire corsi, eseguire lavori socialmente utili non necessariamente congruenti con le proprie qualifiche ed essere pronto ad accettare cosiddetti *mini jobs*, pagati un euro l'ora, nel pubblico come nel privato. I Paesi nordici, invece hanno una tradizione più lunga di attivazione sotto forma di offerta di tirocini pagati e lavori protetti» C. SARACENO, *cit.*, 2013, 72.

<sup>84</sup> M. RUOTOLO, *cit.*, 410, l'autore continua a pagina 412: «Non v'è dubbio che la prospettiva evocata e qui criticata rifiuti radicalmente l'idea secondo la quale il reddito incondizionato garantito sarebbe lo strumento più efficace per almeno contenere quella ‘insicurezza esistenziale’ che rinchiude la persona in una dimensione unicamente privata. Sarebbe però da chiedersi se misure universalistiche incondizionate abbiano come necessario effetto l'incremento degli oziosi. E, comunque, se questo non sia un rischio da correre, anche movendosi entro le coordinate di una teoria liberale».

<sup>85</sup> La definizione di “lavoro congruo” è esclusivamente quella individuata dall'art. 1-quinquies, d.l. n. 249/2004, convertito nella l. n. 291/2004, a nulla rilevando eventuali diverse definizioni introdotte da normative regionali. Quindi, costituisce “lavoro congruo” quello “conforme alle conoscenze e alle qualifiche possedute, nonché ai compiti precedentemente svolti dal lavoratore, che sia inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20%”. Al riguardo, alla luce della richiamata definizione, è possibile identificare la congruità di una offerta di lavoro, dalle seguenti



della società e del mondo del lavoro, tenendo principalmente conto delle competenze e delle capacità del soggetto, quindi anche delle sue aspettative e aspirazioni di vita.

In ultima istanza, lo studio degli strumenti di contrasto alla povertà, meriterebbe di essere inserito all'interno di una riflessione più generale sul tema delle disuguaglianze. Sebbene, infatti, il concetto di disuguaglianza non sia sovrapponibile a quello di povertà, è tuttavia vero che ad alti livelli di disuguaglianza sono associati alti livelli di povertà. Allo stesso modo, senza una ripresa dell'occupazione è difficile assistere ad una riduzione della povertà anche se si è consapevoli del fatto che non sempre all'aumento dell'occupazione corrisponde una riduzione significativa della povertà<sup>86</sup>.

La progressiva erosione delle norme e delle istituzioni di redistribuzione della ricchezza e di tutela delle situazioni di svantaggio ha determinato, sul piano costituzionale, una violazione del fondamentale dovere di combattere le disuguaglianze economiche e sociali, imposto a tutti i poteri pubblici dall'art. 3, co. 2, Cost.<sup>87</sup>; poiché però, la realizzazione della dignità dell'uomo dipende dall'eguaglianza nei diritti, risulta necessaria la riaffermazione di una «razionalità collettiva superiore a quella che esprime il mercato che [...] deve condizionarne il funzionamento»<sup>88</sup>. Tali argomenti spingono ad affermare l'inderogabilità del principio di solidarietà che si traduce «nel dovere di contribuire alla costruzione di un bene comune, condizione della libertà individuale stessa»<sup>89</sup>.

In quest'ottica l'introduzione di una misura universale di sostegno al reddito risulterebbe non solo necessaria, ma anche costituzionalmente auspicabile, però con criteri più ampi e potenziati rispetto a quelli che sono delineati dalle disposizioni contenute nella l. n. 33/2017, e che presumibilmente verranno confermati dai decreti legislativi che ne seguiranno.

---

caratteristiche: - tipologia di rapporto di lavoro: lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, lavoro in somministrazione; - inquadramento professionale: conforme alla "qualifica" posseduta dal lavoratore, intesa come valore professionale delle mansioni da svolgere e non come specifico profilo professionale (il raffronto pertanto va fatto alla luce delle declaratorie previste dai contratti collettivi di lavoro di riferimento); - retribuzione lorda: non inferiore del 20% rispetto alla retribuzione lorda spettante al lavoratore secondo il contratto individuale di lavoro vigente al momento della sospensione o del licenziamento. Gli elementi retributivi da prendere in considerazione sono quelli fissi e ricorrenti, ricavabili dalla busta paga ovvero dalla retribuzione lorda soggetta a contribuzione (l. n. 153/1969, art. 12 e successive modificazioni) corrisposta o dovuta al lavoratore, aumentata dei ratei di mensilità aggiuntive; - sede di lavoro: a non più di 50 Km dalla residenza del lavoratore (o in alternativa raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici). (Testo estratto da d.g.r. 1321/2011 - Allegato B)

<sup>86</sup> C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, 115. L'autrice sostiene, infatti, come bassi salari, precarietà del lavoro, scarsa intensità occupazionale a livello familiare, polarizzazione tra le famiglie ricche e povere, riduzione della domanda di lavoro nei settori tradizionali a favore di quelli tecnologicamente più avanzati e incapacità del sistema scolastico di compensare le disuguaglianze di partenza, rischiano di lasciare fuori dal mercato del lavoro molti individui da una futura auspicabile ripresa economica.

<sup>87</sup> M. GIAMPIERETTI, *Dis-eguaglianza e mercato*, in *Dis-eguaglianza nello stato costituzionale*, in a cura di M. DELLA MORTE, *Atti del convegno di Campobasso del 19-20 giugno 2015*, Napoli, 2016, 104.

<sup>88</sup> M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal diritto alla sicurezza alla "sicurezza dei diritti"*, Napoli, 2012, 245.

<sup>89</sup> G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il Welfare State*, Torino, 2013, 40.

### *Postilla di aggiornamento*

Essendo il tema trattato oggetto di continua evoluzione, si segnala che, nelle more della pubblicazione di questo lavoro, il Governo ha dato seguito al processo di riforma concernente l'adozione di misure di lotta alla povertà, iniziato con l'approvazione della l. n. 33/2017. Attraverso il D.M. 16 marzo 2017 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 29 aprile 2017, n. 99), infatti, il Governo ha modificato alcuni criteri di accesso al SIA, nell'ottica di estendere la platea dei beneficiari. Risulta evidente come l'approvazione di questo decreto sia un ulteriore passo verso l'emanazione dei decreti legislativi della l. n. 33/2017, dato che, come già ribadito, il REI sostituirà il SIA nei prossimi mesi. Si segnala, inoltre, il memorandum firmato dal Governo con la rete "Alleanza contro la povertà", un documento che prevede l'allargamento dei criteri di accesso allo stesso REI.

In ultimo, però, è importante evidenziare che l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb), organismo indipendente che ha il compito analizzare e verificare le previsioni di finanza pubblica del governo, ha segnalato l'insufficienza del REI, così come delineato dall'articolato della l. n. 33/2017.

In particolare, nel "Rapporto sulla programmazione 2017", l'Upb, sostiene che il Documento di economia e finanza preveda, per il REI, lo stanziamento di 1,2 miliardi nel 2017 e 1,7 nel 2018, ma che esse risultino insufficienti, se paragonate alle stime del Gruppo di lavoro sul reddito minimo del Ministero del Lavoro, il quale ha quantificato tra 5 e 7 miliardi il costo di una misura in grado di risolvere la totalità delle famiglie in povertà assoluta. Lo stesso Upb segnala, inoltre, che benché l'ampliamento delle soglie di accesso rispetto al Sia determini una estensione della platea di beneficiari, tuttavia essa risulta ancora limitata, rispetto al numero dei nuclei familiari in condizione di povertà. In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi si auspica che il Governo tenga conto delle sollecitazioni delle associazioni e dell'Upb e si preoccupi di un miglioramento a rialzo dei criteri di accesso alla misura e dello stanziamento delle risorse.