

Un convegno interdisciplinare sul reddito di cittadinanza: qualche spunto per il dibattito politico

di *Umberto Carabelli**

1. — Il fascicolo n. 3/2021 della Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, appena pubblicato, si presenta ai lettori con un Tema di grande attualità: *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*. Il titolo rispecchia perfettamente il taglio che i curatori hanno voluto dare al loro progetto, rispettando *in toto* la caratteristica fondamentale di questo istituto, introdotto in Italia nel 2019, e cioè la sua polifunzionalità, in quanto volto a fronteggiare lo stato di bisogno di singoli e famiglie afflitti da povertà, ma anche a sostenere, anzi a «forzare», l'inserimento o reinserimento lavorativo di coloro, tra i beneficiari, che siano abili al lavoro ma non siano occupati. L'interessante elaborazione concettuale sottesa al progetto del Tema emerge, d'altronde, con evidenza dalla struttura stessa data ad esso dai curatori, ben descritta nell'Introduzione da loro predisposta e pubblicata nella nostra precedente Newsletter (n. 8-9/2021), come contributo della sezione *Argomento del mese*.

Dedicare al Reddito di cittadinanza (RdC) il Tema del fascicolo n. 3/2021 della Rivista è stata una scelta editoriale maturata nel dibattito programmatico che si è svolto nell'ambito del Comitato scientifico, fatta con l'intento di sottolineare, da un lato, l'importanza strategica che l'istituto assume sul piano sociale in questa difficile fase storica, e di sollecitare, dall'altro, una riflessione che – partendo dal lato scientifico – sia in grado di discernere meglio le implicazioni che le scelte politico-legislative di riforma, ormai imminenti, possono avere sulla vita di milioni di persone, e quindi sugli stessi equilibri democratici del paese. D'altro canto, sono proprio di questi giorni i dati terribili, offerti dall'Istat, dello sconcertante livello di diffusione della povertà assoluta in Italia, in tutte le sue Regioni, quantunque in modo differenziato.

È sempre in questa prospettiva che, seguendo una linea di politica culturale che la Rivista Giuridica del Lavoro sta sviluppando ormai da qualche anno, si è altresì deciso di organizzare, in tempi brevissimi, un convegno di presentazione del fascicolo n. 3, in cui altri studiosi, nonché esponenti del mondo sindacale e politico-amministrativo, trovassero l'occasione per riprendere, rafforzare e sviluppare i principali filoni di analisi emersi nei saggi del Tema, spaziando anche su aspetti ulteriori teorico-pratici connessi all'istituto. Il convegno, che si è tenuto online (sulla piattaforma collettiva.it, messa a disposizione dalla Cgil) nei giorni 22 e 23 ottobre u.s., è stato organizzato in tre sezioni di mezza giornata ciascuna, concepite col fine di offrire un quadro critico completo dell'istituto, sempre con l'auspicio di poter offrire al dibattito politico spunti per una riforma bilanciata e ragionevole dell'istituto (non a caso il titolo dato al convegno è stato *Per una riforma equa e possibile del Reddito di cittadinanza*).

* Direttore della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale.

Il presente articolo è stato scritto con la collaborazione, per il par. 1, di Alessandro Bellavista, e per il par. 2, di Mariapaola Aimò. La ricostruzione delle posizioni dei relatori è avvenuta anche grazie a schede cortesemente fornite dagli stessi, ai quali va dunque il nostro ringraziamento.

Il presupposto logico assunto a fondamento del progetto era che il RdC debba essere conservato – eventualmente con una denominazione meno ambigua, se lo si ritiene opportuno – nella sua essenza di strumento volto a fronteggiare la grave diffusione della povertà nel nostro paese, ma anche ad assicurare il progressivo avvicinamento al lavoro dei beneficiari in grado di essere occupati. Il che implicava, ovviamente, scartare in principio quelle critiche radicali che hanno esaltato il malfunzionamento di alcuni aspetti applicativi dell'istituto, e soprattutto la sua attribuzione a persone che non ne avevano diritto, per giudicarlo in modo totalmente negativo, giungendo a auspicarne addirittura la sua completa soppressione. Laddove, ad una lettura più attenta, soprattutto scevra da strumentalizzazioni ideologiche, dei dati offerti dall'Inps – e diffusi al grande pubblico anche da una recente e ben nota rubrica televisiva d'opinione (*Dataroom*) – emerge con evidenza come il valore percentuale del rapporto tra questi illegittimi percettori del trattamento (123.000 ca) e il totale dei beneficiari dell'istituto (3.027.000 ca) sia assai contenuto (4,06%).

D'altro canto, a prescindere da ogni altra valutazione, si deve pur riconoscere che la necessità, fondata su vincoli che derivano tanto dalla Costituzione quanto dalla normativa Ue, di un adeguato e dignitoso sistema di protezione contro la povertà rende di fatto improponibile la brutta soppressione dell'unico strumento giuridico attualmente in vigore in Italia per fronteggiare i bisogni essenziali di una quota ormai impressionante – e soprattutto insostenibile e inammissibile per un paese che risulta essere tra le prime potenze economiche del mondo – di soggetti poveri, spesso, ormai, anche se titolari di un lavoro. I dati emersi proprio in queste ultime settimane dall'Istat e dalla Caritas risultano, ancora una volta, indiscutibili da questo punto di vista, e spingono il dibattito politico a indirizzarsi sulla riforma del RdC in una prospettiva ampia e organica.

Il progetto del convegno ha cercato di tener conto di queste considerazioni. E infatti le tre sezioni di cui si compone sono state intitolate, rispettivamente, *Quadro sistematico*, *Spunti di riforma dell'istituto*, e *Profili di politica del diritto*.

Nella prima di esse è stato richiesto ai relatori di inquadrare il RdC nell'esperienza pregressa, partendo dalla distinzione tra ammortizzatori sociali collegati a sospensioni o interruzioni del rapporto di lavoro subordinato e altri interventi collegati, invece, all'assenza o insufficienza di lavoro e reddito, per passare, poi, a esaminare la specificità del RdC, come concepito dalla normativa del 2019, rispetto ad altre esperienze di trattamenti d'assistenza e di integrazione del reddito sperimentati nel passato, anche in ambito intra ed extra-europeo, e per giungere, infine, a mettere in evidenza le principali disfunzioni dell'istituto, quali emerse nel periodo di sua applicazione.

Nella seconda si è invece richiesto ai relatori di ragionare, anzitutto, sul fondamento costituzionale di un intervento correlato allo stato di bisogno e alla fissazione di un vincolo di lavoro per i percettori abili, nonché sulla irrinunciabilità di un trattamento minimo volto ad alleviare la povertà del singolo e della sua famiglia, e sulla sua possibile utilizzazione anche per sostenere l'inserimento/reinserimento al lavoro. In questa prospettiva, si è poi sollecitata una riflessione sul rilievo che, nell'eventuale vincolo di condizionalità possa assumere la distinzione tra «lavoro mercantile» e «lavoro sociale», sul sostegno

pubblico nella ricerca di lavoro e nelle attività formative ad essa finalizzate, e infine sui problemi connessi alla (parziale) cumulabilità del trattamento con la retribuzione, e su quello dei controlli per evitare comportamenti fraudolenti da parte dei beneficiari.

Quanto alla terza sezione, si è affidato ai relatori il compito di esaminare alcuni dei problemi più scottanti sul piano della discussione politica, aventi una valenza più generale, ma strettamente legati alla riforma del RdC. A partire da quello del rischio di comportamenti opportunistici (leggi soprattutto: rifiuto di occasioni di lavoro o lavoro nero) da parte dei percettori dei trattamenti assistenziali, passando a quello della necessità di una legge sul salario minimo (o sulla efficacia generale dei contratti collettivi) – che, per il profilo che più ci riguarda, renda effettivamente remunerativa (e dunque incentivi) la ricerca e accettazione di un'attività lavorativa, fino a giungere a quello della individuazione delle fonti di finanziamento di un moderno ed efficace sistema di welfare, che lo renda sostenibile a regime. A seguire è stato chiesto un contributo di chiarezza a un esponente del mondo sindacale, al fine di evidenziare la posizione del sindacato rispetto all'inserimento/reinserimento dei beneficiari di interventi di assistenza e sostegno nell'ambito di esperienze di lavoro mercantile e/o sociale. In chiusura del convegno, è stata infine prevista una relazione che, offrendo un generale riepilogo delle posizioni affiorate nelle due giornate di lavori, cercasse, anche alla luce di quanto emerso dalla discussione, di depurare dalla discussione relativa ai possibili percorsi di riforma, rigidità aprioristicamente ideologiche, comunque inaccettabili alla luce del Patto costituzionale, ma anche del sostrato sociale dei vincoli posti dalla partecipazione all'Unione europea.

2. — Lo svolgimento del Convegno ha seguito con coerenza l'impostazione del progetto, fornendo risposte interessanti agli interrogativi sottesi alle relazioni. Vale la pena, pertanto, riportare qui di seguito una breve sintesi dei vari interventi, al fine di offrire al lettore un quadro relativamente completo del dibattito che si è svolto nelle due giornate di lavori.

*Per quanto riguarda la prima sezione, **Marco Barbieri**, dopo aver accennato alle esperienze delle origini fondate – salvo qualche eccezione – sul meccanismo assicurativo, ha ricordato che «dalla fine degli anni '90, ha dominato sulle impostazioni intellettuali e le scelte legislative il concetto di universalismo selettivo, adottato dalla Commissione Onofri in nome della sostenibilità finanziaria, con una selettività fondata sulla prova dei mezzi». Più di recente, al tavolo tecnico sulla riforma degli ammortizzatori sociali istituito dalla Ministra Catalfo, si è invece adottata l'espressione "universalismo differenziato", mirandosi a coprire chiunque viva del proprio lavoro in qualsiasi forma, con identità delle prestazioni, salvo casi particolari come l'agricoltura o il lavoro autonomo». Ed al riguardo il relatore ha sottolineato come «il principio assicurativo non contrasti affatto con l'identità delle prestazioni, giacché l'identità riguarderebbe il tipo di prestazioni garantite, la loro durata e i meccanismi di calcolo, non certo gli importi percipiendi».*

Passando a considerare il RdC, Barbieri ha osservato come «il nome stesso appare legarlo a una situazione di titolarità di un diritto senza prova dei mezzi né condizionamento alla disponibilità finanziaria dei mezzi, in quanto l'essere parte di una collettività intesterebbe di per se stesso una situazione giuridica attiva», ma proprio per questo l'istituto introdotto nel 2019 «non è effettivamente definibile come tale: esso, pur nell'apprezzamento dell'impostazione, ha tratti deteriori – la difficoltà di accesso per i requisiti di residenza o le stringenti condizionalità imposte – o almeno discutibili, come l'impostazione familistica».

Proseguendo, Barbieri ha ricordato come «oggi si parli di limitatissimi ritocchi legislativi alle integrazioni salariali, le quali, a dispetto di quanto afferma il ministro del Lavoro, resterebbero non universali, escludendo oltre 3 milioni di dipendenti delle imprese di minori dimensioni e il lavoro autonomo». E ciò in quanto «non si ha l'intenzione politica

di imporre la contribuzione necessaria – davvero minima, come dimostra l'esperienza del Fis – alle imprese in precedenza non assicurate (o alla parte più ricca degli iscritti alle Casse dei professionisti)». Eppure, ha concluso il relatore, «se si rompesse questa rigidità ideologica conservatrice, si potrebbe realizzare una riforma delle integrazioni salariali sostanzialmente senza oneri per la finanza pubblica». Il discorso potrebbe essere esteso anche al RdC, rispetto al quale «le indiscrezioni sull'irrigidimento della condizionalità e sulla pretesa congruità di un'offerta di lavoro anche molto breve che il beneficiario non potrebbe rifiutare indicano un orientamento del governo verso la concezione della disoccupazione come colpa del disoccupato, che ha un'antica e non edificante storia: modifiche di questo genere alle disposizioni vigenti sarebbero l'ennesima occasione persa di fornire all'Italia un welfare davvero universalistico».

Enrica Morlicchio, nel ricostruire in taglio storico le esperienze europee ed extra-europee, ha efficacemente ripreso il concetto di «somialtanzie di famiglia» (Wittgenstein), parlando di «un'idea madre – il reddito di base universale (Rbu) – con diversi cugini (reddito minimo di inserimento, reddito di partecipazione) nonché qualche parente povero (minimo vitale)», chiarendo subito che il RdC non è un reddito di base, in quanto non presenta le caratteristiche – un trasferimento economico su base individuale, non soggetto a prova dei mezzi, incondizionato – considerate essenziali in tale prototipo. Morlicchio ha poi rilevato come le vicende storiche relative agli interventi sperimentati sin dall'800 in Inghilterra, inducano a collocare la questione del diritto di vivere in una prospettiva diversa da quella dei proponenti del Rbu, i quali sembrano ignorare «che non sono solo le conseguenze della mercificazione – a partire dalla povertà – a essere disumanizzanti, bensì anche le condizioni di mercificazione». In tal senso, se soggettivamente, il Rbu «può corrispondere al desiderio di cercare sempre nuovi modi di rispondere alle proprie inclinazioni e di realizzare se stessi», è pur vero che esso «può anche tradursi nell'adattamento a un'aleatorietà indesiderata delle condizioni della propria esistenza, togliendo spazio alla formazione di quelle ampie solidarietà di classe e di ceto – basate su una effettiva comunanza di destini, di interessi e di modi di vita – che avevano caratterizzato la storia della modernità fino ad ora generando nuove forme di protezione sociale in opposizione al potere disciplinante tanto dell'autorità datoriale quanto delle leggi sui poveri».

Per tali motivi Morlicchio, pur riconoscendo alla proposta del Rbu un carattere di discontinuità nelle politiche di sostegno ai poveri – una «utopia reale» nella definizione di Erik Olin Wright – ha sostenuto la necessità che essa entri a far parte di una più ampia «strategia progressista di governo dei processi in atto determinati dai cambiamenti climatici, demografici e dal nuovo potere del management algoritmico». Dunque, ha concluso la relatrice, occorre, in realtà, ripartire dalle «condizioni sociali che generano la povertà e dei nuovi rapporti di sfruttamento e di estrazione del valore del lavoro», riconoscendo che «non sono le forme di erogazione di aiuti monetari, ma la stessa configurazione dei rapporti tra le classi e in particolare tra coloro che devono fare ricorso all'assistenza» a determinare gli sviluppi della società.

Al pessimismo di questa lettura, realistica e «radicale», che implicitamente sembra non riconoscere (non solo al Rbu, ma) a nessuna forma di sostegno al reddito una funzione modificativa degli assetti sociali dati, si è contrapposta, poi, la lettura di **Giuseppe Bronzini**, il quale ha valorizzato, sin dall'inizio della sua relazione, l'idea di un «minimo vitale», segnalando come essa accomuni due grandi concezioni maturate nella riflessione scientifica negli ultimi decenni: quella della «protezione di un nucleo intangibile di risorse per perseguire il proprio progetto di vita, nel legame dei valori della dignità e della libertà degli individui»; e quella di «poter accedere ad un'attività decorosa, il più possibile coerente con le proprie competenze e le proprie aspirazioni», fondata sul bilanciamento tra mantenimento dell'incentivo al lavoro e diritto di lavorare.

In effetti, ha continuato il relatore, in tutta Europa è viva «la spinta (intellettuale ma spesso anche politico-sociale) verso il cd. reddito di base su base autenticamente universalistica». La scuola dell'Ubi (Universal Basic Income) ha ancora di recente ribadito le proprie critiche alla scelta di riservare il sostegno pubblico soltanto ai più svantaggiati, sottolineando come esse risultino in un certo senso «rinvigorite da tre nuovi fattori: la crescente ineguaglianza, la nuova ondata di automazione e una più acuta consapevolezza dei limiti ecologici della crescita». Il fatto è, ha osservato Bronzini, che «la connotazione primaria dell'Ubi è di offrire per tutti la libertà di scelta e di autodeterminazione», laddove «i fini redistributivi, risarcitori o compensativi costituiscono soltanto effetti aggiuntivi a quella funzione prioritaria di consentire a ciascuno di sviluppare il "proprio" piano di vita alla luce di una concezione neutrale di tipo etico e morale su che cosa sia una vita degna». Non possono, inoltre, ignorarsi le implicazioni negative del nuovo capitalismo (soprattutto nella digital economy), «il quale utilizza come risorse primarie l'informazione, il sapere, i dati che tutti noi produciamo». Rispetto ad esso, l'Ubi costituirebbe «una forma di risarcimento per queste nuove "enclosures" informatiche, una parziale socializzazione di una ricchezza che in realtà è frutto di una cooperazione sociale che l'imprenditore non crea e non organizza ma di cui si appropria».

Il relatore è passato quindi a ripercorrere le ragioni a favore di un reddito di dignità che, a suo dire, «si possono così sintetizzare: tra le scelte che un cittadino può compiere c'è anche quella di avere impegni lavorativi ridotti o di occuparsi di attività poco o per nulla retribuite», mentre «condizionare l'erogazione di un reddito di base all'accettazione di un lavoro vuol dire impedire l'autodeterminazione delle persone». Inoltre, «voler connettere lo ius

existentiae all'obbligo lavorativo diventa sempre meno ragionevole con la riduzione della giornata lavorativa sociale per via della crescente robotizzazione della produzione e per i limiti sempre più esigenti alla crescita».

Significative, d'altronde, sono anche le suggestioni della teorica del reddito di partecipazione, che «non richiede come presupposto la disponibilità al lavoro ma solo quella a svolgere un'attività socialmente utile e quella di assegnare ai giovani una dote originaria per promuovere la ricerca del loro contributo alla società».

Passando, quindi, a ragionare sul nostro RdC, Bronzini ritiene che si tratti, comunque, di una buona legge, intermedia tra i modelli workfaristici più invasivi e coercitivi e quelli scandinavi promozionali e valorizzanti. La legge italiana, infatti, «non forza l'accettazione di un qualsivoglia lavoro, anzi appare come un ponte verso il salario minimo e per una formazione plasmata sulle aspirazione e competenze individuali». E al riguardo il relatore ha concluso osservando come, invece, sia da criticare «la narrazione e la gestione discorsiva della legge, le quali hanno dimenticato del tutto che le cautele garantiste italiane non hanno inteso seguire i modelli autoritari o produttivistici di altri paesi», a cominciare da quella, determinante, sull'offerta congrua di lavoro nella triplice dimensione quantitativa (un reddito occupazionale superiore a quello di cittadinanza), temporale (a tempo indeterminato o per almeno tre mesi così da non disgregare le biografie individuali in una catena di lavoretti) e qualitativa (coerenti con le competenze informali e formali del soggetto).

*Anche la successiva relazione di **Ilaria Madama** è partita da uno sguardo comparativo nell'ambito del panorama internazionale, osservando che con «l'introduzione nel nostro ordinamento di una misura universalistica e selettiva di reddito minimo si è colmato un evidente limite sul fronte delle politiche di contrasto alla povertà, attivando uno strumento da tempo presente in larga parte dei paesi Ue», così ponendo fine «a quello che è stato definito l'eccezionalismo italiano in materia».*

La relatrice ha ricordato che, «a differenza di quanto fatto da molti paesi europei, che nel secondo dopoguerra hanno iniziato a dotarsi di uno schema di reddito minimo garantito per le persone in condizioni di indigenza, come hanno ad esempio fatto Regno Unito, Germania, Danimarca, Belgio e Irlanda, l'Italia è stata fra i paesi che hanno optato per schemi di reddito minimo garantito categoriali, cioè diretti a specifiche categorie, in particolare quella degli anziani poveri e i disabili». Nei decenni successivi, se, «quasi tutti i paesi che originariamente preferirono questa impostazione, si sono dotati di uno schema generalizzato di ultima istanza aperto a tutti i cittadini poveri», nei paesi dell'Europa mediterranea, «la rete di sicurezza di ultima istanza si è invece sviluppata attraverso una sequenza frammentata per categorie di bisogno, mantenendo una configurazione istituzionale fortemente differenziata e debole»; al punto che «nei primi anni novanta, questi paesi erano gli unici nell'allora Ue-15 a non avere uno schema nazionale e generalizzato di reddito minimo garantito che configurasse un vero e proprio diritto esigibile». Questa lacuna è stata colmata successivamente da Portogallo, Grecia e Spagna, nonché dall'Italia, nel 2017 con l'introduzione del Rei.

Tornando alle radici storiche della politica socio-assistenziale nel nostro paese, nell'Italia repubblicana gli artt. 38 e 117 della Costituzione hanno definito le disposizioni fondamentali riguardo a questo settore di policy, il primo con riferimento agli aspetti sostantivi, il secondo rispetto all'attribuzione di competenze fra i vari livelli di governo. È solo nel 1969, peraltro, che, «in linea con l'art 38, è stata istituita la pensione sociale, una misura di assistenza pubblica nella forma di reddito minimo garantito riservato agli ultrasessantacinquenni senza diritto alla pensione di tipo contributivo e in stato d'indigenza». Nella medesima direzione, «pochi anni più tardi, venne introdotta anche la pensione d'invalidità civile (1971), una prestazione per le persone invalide e povere che non avevano diritto alla più generosa prestazione previdenziale d'invalidità». A lato di questi interventi alcune misure sono state poi pensate anche per il sostegno al reddito delle famiglie, dagli assegni familiari all'assegno per il nucleo familiare.

Proseguendo nella ricostruzione storica, la relatrice ha poi segnalato che, a seguito del decentramento regionale previsto dall'art. 117 della Costituzione (1970), «l'assenza di precisi indirizzi politici ha comportato di fatto, nell'arco di oltre un ventennio, lo sviluppo disordinato e disorganico della normativa e degli interventi a livello regionale e subregionale»: nel 1990, peraltro, «solo il 59,9% dei comuni erogava contributi economici diretti alle famiglie a titolo assistenziale». Un passo determinante nella lunga evoluzione del settore socio assistenziale è stato rappresentato, ha ricordato ancora Madama, dalla costituzione nel 1997 della Commissione Onofri da parte del governo Prodi, la quale segnalò le principali debolezze del sistema vigente, tra cui «l'assenza di una rete di sicurezza sociale di ultima istanza».

Su queste basi, i primi tentativi di modernizzazione del settore sono avvenuti nel corso della legislatura di centro-sinistra 1996-2001, durante la quale l'intervento di maggior rilievo fu la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi), il quale «si configurò come il primo schema non categoriale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nel panorama italiano, poi abbandonato». È solo con il governo tecnico guidato da Mario Monti, nato in seguito alla crisi di governo dell'autunno del 2011, che «si è segnata una prima, seppur limitata, discontinuità con il decennio precedente in materia di lotta alla povertà», con l'avvio della misura poi denominata Sostegno per l'inclusione attiva (Sia).

Avvicinandosi ai tempi più recenti, la relatrice ha ancora ricordato che «durante la legislatura 2013-2018 è cresciuta notevolmente nel dibattito pubblico e politico l'attenzione verso misure contro la povertà. In particolare, con il governo Gentiloni, nel marzo 2017, veniva approvata una legge che poneva le basi per l'avvio del reddito di inclusione (Rei), quale «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale». In tal modo si è arrivati agli ultimi sviluppi. La nascita del governo M5s-Lega, nonostante le tensioni emerse fra le due forze politiche e alle diverse sensibilità sul tema, ha condotto alla introduzione del RdC, misura dall'alta valenza simbolica

soprattutto per il M5S, che ha sostituito il neo-avviato Rei, e che ha colmato una lacuna macroscopica nella protezione di ultima istanza del nostro sistema di welfare.

Concludendo, Madama ha tuttavia notato che l'eccezionalismo italiano, apparentemente colmato con l'approvazione del RdC, «permane invece sul versante del dibattito pubblico e del confronto politico, il quale, in merito al RdC, resta polarizzato e in qualche modo "eccezionale" rispetto a quanto si osserva in larga parte degli altri paesi europei in relazione agli schemi di ultima istanza», dove «la garanzia di un reddito minimo garantito ha tipicamente rappresentato un tema su cui è stato comunque possibile raggiungere, fra le forze politiche e partitiche, un compromesso».

A conclusione della prima sezione del convegno, **Madia D'Onghia** ha cercato di definire, alla luce delle prassi applicative, i principali problemi strutturali e applicativi del Reddito di cittadinanza. Un'analisi, quest'ultima, che ha completato il quadro sistematico considerato essenziale al fine di procedere, poi, ad una discussione più mirata alle prospettive di riforma e ai problemi di politica economica e del diritto (o anche politici tout court) con cui occorrerebbe fare i conti. E al riguardo, secondo la relatrice è sufficiente la semplice disamina dei dati a disposizione per «evincere come la misura non abbia in realtà funzionato come avrebbe dovuto, sia con riferimento all'obiettivo di contrastare la povertà, sia (in modo ancora più grave) come misura di politica attiva».

Sotto il primo profilo, D'Onghia ha rilevato come, «sul piano applicativo, di fatto, analizzando gli ultimi dati, sono rimaste escluse dalla misura quelle categorie sociali più esposte al rischio povertà, e cioè, in particolare, le famiglie numerose e i cittadini stranieri non comunitari».

Più specificamente, «la penalizzazione delle famiglie numerose, essa è derivata da un meccanismo di calcolo che ha favorito i nuclei familiari senza figli a scapito di quelle numerose con minori a carico»; quella dei cittadini stranieri non comunitari dalla previsione di requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno che hanno finito per attuare, di fatto, una loro discriminazione. A questo riguardo la relatrice ha ricordato come il legislatore abbia introdotto criteri piuttosto restrittivi, dato che il richiedente il beneficio «deve essere in possesso della cittadinanza italiana o di paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; il quale, a sua volta, può essere rilasciato al cittadino straniero qualora abbia, da almeno cinque anni, un permesso di soggiorno in corso di validità, a condizione che dimostri la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo pari a 5.953,87 euro per il 2019 (il che, tra l'altro, significa che il sussidio finisce per essere riconosciuto, paradossalmente, a chi dispone già di un reddito minimo, mentre è escluso proprio per coloro che sono potenzialmente più bisognosi)».

Per quanto attiene, poi, al versante delle politiche attive, la relatrice ha sottolineato la molto vincolante e difficilmente attuabile «anima lavoristica» del RdC: il sussidio è condizionato all'immediata disponibilità al lavoro o all'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale da parte di tutti i componenti del nucleo familiare – condizionalità che se, da una parte, possono rappresentare un importante passo in avanti verso un welfare pro-attivo, dall'altra, richiedono una pubblica amministrazione efficiente, munita di risorse economiche e di personale con competenze adeguate e un'ideale preparazione professionale; caratteristiche che di rado contraddistinguono quella italiana. Sempre a questo riguardo, D'Onghia, concludendo, ha osservato come un ostacolo ulteriore derivi dal fatto che la misura si rivolge non a singoli soggetti ma a nuclei familiari, i cui singoli componenti, vengono indirizzati a percorsi di inserimento lavorativo o sociale: il che implica che in caso di rifiuto dell'offerta di lavoro, le conseguenze sanzionatorie della inosservanza degli obblighi del singolo ricadono sull'intero nucleo familiare, il che potrebbe creare, tra l'altro, problemi di conformità con i principi costituzionali.

La seconda sezione del convegno, dedicata, come si è detto, alla ricerca di possibili spunti per la riforma del RdC, è stata introdotta da una relazione di **Chiara Tripodina**, la quale ha inteso delineare – anche in una prospettiva evolutiva dell'istituto – i fondamenti costituzionali del RdC, «inteso come reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto a un'esistenza dignitosa».

Al fine la relatrice è partita dal dato testuale dell'art. 36 Cost. – che, con riferimento alla congruità della retribuzione del lavoratore, parla di garanzia di un'esistenza libera e dignitosa – e dell'art. 38 Cost. – il quale riserva il diritto al mantenimento e l'assistenza sociale al solo «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» – ma anche dall'intenzione dei costituenti, i quali, ha ricordato, «immaginavano che la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa per tutti fosse il "lavoro per tutti"».

La sola interpretazione letterale della Costituzione e il riferimento alle sue «origini», sono, peraltro, secondo la relatrice, «insufficienti per cogliere pienamente la portata del progetto sociale di "democrazia emancipante" in essa inscritto, soprattutto alla luce dell'odierno dato di realtà, nel quale sempre meno si può dare per scontato che tutti abbiano o possano avere un lavoro». Progetto, che va ricavato, invece, «da una lettura sistematica della Costituzione, a partire dai Principi fondamentali, e in particolare dai primi quattro articoli, nei quali i costituenti vollero fissare "il volto storico della Repubblica italiana": il principio lavorista (artt. 1 e 4.1), il principio personalista (art. 2), il principio di uguaglianza (art. 3), il principio solidarista (artt. 2, 3.2, 4.2), i quali assegnano alla Repubblica, in modo inequivoco, il dovere di liberare tutti dall'oppressione del bisogno e di garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa. E a completamento del quadro va ricordato anche l'art. 117, oltre che per il richiamo ai vincoli derivanti dall'Unione

europea (art. 117.1), per l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (art. 117.2, lett. m)».

È alla luce di questa lettura sistematica, ha osservato Tripodina, che emerge in pieno il progetto sociale della Costituzione, secondo il quale «la Repubblica deve declinare il suo dovere alla liberazione universale dal bisogno secondo modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti», tra le quali può ben rientrare il RdC.

Ciò detto, la relatrice si è soffermata sulle caratteristiche che dovrebbe avere un reddito minimo garantito condizionato, precisando che «un reddito di cittadinanza universale ma selettivo rispetto al bisogno, condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo o ad altra attività o funzione socialmente utile, nonché volto all'attivazione e al reinserimento sociale del beneficiario, è da ritenersi conforme alla Costituzione italiana e all'idea di cittadinanza in essa inscritta, fatta di diritti e di doveri. Ma anche misura costituzionalmente necessaria (non costituzionalmente vincolata), per dare effettività alla garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per tutti». E peraltro, nelle conclusioni, Tripodina ha sottolineato come «reddito di cittadinanza e lavoro, benché abbiano in comune il fine della garanzia di un'esistenza libera e dignitosa, non sono misure alternative equivalenti: il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita dell'uomo, in quanto non solo fonte di sussistenza, ma anche di sviluppo personale e partecipazione economica e sociale. Sicché non è in discussione che la previsione di un reddito di cittadinanza non debba fare arretrare di un passo rispetto all'obiettivo costituzionale della piena occupazione, senza il quale tutto il disegno costituzionale si sgretola, a partire dalle sue fondamenta».

Anche **Chiara Saraceno** ha trattato nella sua relazione le criticità del RdC, in larga misura coincidenti con quelle già analizzate nella relazione di Madia D'Onghia, soffermandosi specificamente sugli aspetti che potrebbero essere modificati senza stravolgerlo. Al riguardo, peraltro, la relatrice ha sottolineato come, «mentre alcune criticità dipendono da imperfezioni del disegno legislativo, e quindi si possono prevedere le dovute correzioni normative, altre derivano dall'assenza di misure che avrebbero dovuto accompagnare l'erogazione monetaria (si pensi alle politiche attive del lavoro, altamente carenti, alle piattaforme non pronte, alla mancata condivisione dei dati tra le Regioni, ai Cpi sottodimensionati ecc.)». E tale situazione «ha comportato che la quasi totalità dei percettori del RdC definiti "occupabili" non ha ricevuto neanche un'offerta di lavoro».

Sempre in relazione agli aspetti di inserimento/reinserimento al lavoro, Saraceno ha ancora osservato che «le caratteristiche di molti beneficiari hanno smentito l'idea che il RdC potesse essere innanzitutto una politica attiva del lavoro, da destinarsi prevalentemente a persone disoccupate, ma facilmente (ri)occupabili. Infatti, nella maggior parte dei casi, i percettori erano soggetti non immediatamente occupabili in tempi brevi (sia per condizioni familiari che per la presenza di qualifiche particolarmente basse)». Oltre a ciò, «tra gli occupabili c'è un 30% di lavoratori poveri non su base individuale ma su base familiare», e anche «una quota di donne sovraccaricate dai compiti di cura familiari, tanto più pesanti se vivono in regioni in cui l'assenza o la scarsità di servizi non consente di poter conciliare occupazioni spesso a bassa remunerazione con le cure familiari».

Passando a esaminare le criticità del disegno legislativo, Saraceno ha ricordato che la Commissione per la valutazione del RdC, istituita solo a marzo 2021 (un anno e mezzo dopo la messa in campo del RdC...) ne ha individuate diverse che riducono la «universalità» del sussidio, e per le quali sono auspicabili correzioni di disciplina. Tra queste:

1. i criteri di accesso alla misura;
2. la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza della famiglia;
3. la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili.

Quanto al primo problema, sono due gli aspetti critici. In primo luogo «il requisito di almeno 10 anni di residenza esclude la maggior parte degli stranieri poveri legalmente residenti nel nostro territorio: e tale previsione ci pone tra i paesi Ue più rigidi nell'erogazione del RdC (insieme alla Danimarca). Una mediazione potrebbe essere portare il requisito della residenza almeno a 5 anni, meglio ancora se 2 anni, come richiesto dalla Commissione. Tale limite è stato d'altronde previsto per il Reddito di emergenza (Rem), misura introdotta proprio per fronteggiare la scarsa flessibilità del RdC». È evidente che «in tal modo si allargherebbe la platea dei percettori e quindi il costo, anche se tra gli stranieri vi sono molte più persone che sono occupate e quindi anche la quota di RdC sarebbe inferiore». In secondo luogo, la scala di equivalenza adottata per stabilire la soglia di reddito disponibile oltre la quale non si ha diritto al RdC, anche se si rientra nei requisiti Isee, è particolarmente sfavorevole alle famiglie con minorenni, stante che dal secondo componente in su il coefficiente è 0,2 per i minorenni, 0,4 per i maggiorenni. Per questo le famiglie piccole e di soli adulti sono sovra-rappresentate tra i beneficiari, mentre sono sotto-rappresentate le famiglie con minorenni e numerose. La Commissione propone di equiparare adulti e minorenni e di alzare il tetto del coefficiente massimo raggiungibile, attualmente fissato a 2,1.

Il secondo problema discende da questo secondo aspetto: per il funzionamento della scala di equivalenza, non solo le famiglie con minorenni e numerose hanno più difficoltà di accesso, ma ricevono anche un beneficio proporzionalmente più basso. Questo esito potrà probabilmente essere corretto con l'introduzione dell'assegno unico, anche se rimane da vedere come questo verrà definito e come si coordinerà con il RdC.

La terza questione riguarda, infine, il fatto che i tre requisiti aggiuntivi, oltre all'Isee, per accedere al RdC – soglia di reddito, soglia di ricchezza mobiliare, soglia di ricchezza immobiliare – sono uno indipendente dall'altro. Può così succedere che una famiglia venga esclusa perché ha un euro in più della soglia di reddito, anche se non ha risparmiato,

mentre viene inclusa una che ha un risparmio di un euro sotto la soglia, con o senza reddito. Per motivi di equità, la proposta della Commissione è di considerare un terzo della ricchezza mobiliare come reddito disponibile.

Un'altra specifica criticità rilevata dalla relatrice «attiene all'uso della carta acquisti, al momento abbastanza ristretto, e ai limiti legati alle modalità di acquisto, ritenuti "ingiustificatamente umilianti" dalla Commissione (c'è una visione del "povero" come colui che richiede una stretta sorveglianza, alla stregua di un "imbroglione")». Inoltre, anche la previsione della necessità di spendere interamente la quota nello stesso mese è stata ritenuta dalla Commissione in contrasto con la buona abitudine delle famiglie di «osservare "un oculato risparmio" e, più in generale, con i ritmi di spesa della vita quotidiana».

La relatrice è passata poi a ricordare le proposte della Commissione rispetto al lavoro. Al riguardo la relatrice ha sottolineato che «quando è stato redatto il testo normativo, si è peccato di astrazione sia in riferimento al mercato del lavoro italiano, sia rispetto alle caratteristiche dei percettori del RdC, e quindi, delle occupazioni a cui possono accedere». Al momento costoro possono rifiutare un'occupazione non congrua (quella cioè che non assicuri un determinato livello di reddito e non abbia una durata di almeno tre mesi. La Commissione, invece, ritiene che debba essere incoraggiata anche l'accettazione dell'offerta di lavoro mensile, purché retribuita in riferimento ai contratti nazionali del settore. Inoltre, la stessa Commissione ha ritenuto che «l'aliquota marginale imposta di fatto a chi è già occupato o si occupa durante la percezione del RdC sia troppo alta (dall'80 al 100%) e ha pertanto suggerito che essa venga abbassata affinché, fino a una certa soglia, sia chi già lavora che chi non lavora possa tenere sino al 40% del reddito prodotto»; ciò al fine di incentivare le persone a lavorare, visto che ne hanno convenienza". Un'altra criticità relativa al lavoro ricordata da Saraceno riguarda, infine, la distanza dell'offerta di lavoro: mentre per i percettori di Naspi l'offerta congrua deve avere distanza non superiore ai 50 km dalla loro abitazione, per i percettori del RdC, essa può avere una distanza che va da 100 km all'intero territorio nazionale, a seconda del periodo di fruizione del beneficio e a seconda che si tratti di prima, seconda o terza offerta. Previsioni che devono essere considerate «inutilmente rigide e punitive e che hanno come effetto la loro inapplicabilità».

*Alla relazione di Chiara Saraceno ha fatto seguito quella di **Piera Loi**, destinata a trattare i profili lavorativi connessi al godimento del RdC, o comunque di sussidi destinati non solo a fronteggiare la povertà, ma anche a sostenere l'inserimento/reinserimento al lavoro dei beneficiari.*

La relatrice è partita dall'idea «che il RdC possa essere inserito tra gli strumenti che, come suggerisce il Rapporto Au delà de l'emploi (1999) di Alain Supiot, sono destinati a favorire le transizioni occupazionali», ricordando al riguardo come tale idea consistesse nel «legare i diritti sociali non solo al lavoro nel mercato ma anche al lavoro fuori dal mercato», e ipotizzava «l'abbandono della qualificazione del contratto quale principale criterio selettivo nella attribuzione delle tutele, per privilegiare, invece, lo "statuto" professionale del lavoratore». Il noto Rapporto si concludeva «con la proposta di un continuum di tutele a cerchi concentrici che si accrescono «lungo una linea che parte dal lavoro prestato in forma prevalentemente personale in favore di altri, cui sono destinate le tutele minime comuni, e finisce al lavoro etero-diretto, subordinato, cui sono invece attribuite le tutele più intense». La costruzione, ha ricordato la relatrice, mirava a «favorire in le transizioni del soggetto da un rapporto di lavoro a un altro, in modo da garantire la continuità di una traiettoria piuttosto che la stabilità all'interno di uno stesso rapporto di lavoro», consentendo al cittadino laborioso «l'accesso ad un welfare che promuove la libertà individuale di scelta del "proprio contributo lavorativo"».

Orbene, secondo Loi il RdC potrebbe essere inserito in questa prospettiva, secondo la quale «il cittadino può, in una determinata fase della sua vita, essere percettore del RdC», ipotizzandosi che in tale fase «la prestazione lavorativa resa a favore altrui, come condizione per il riconoscimento del beneficio, possa non avvenire necessariamente all'interno di uno scambio di mercato». D'altro canto, ha osservato la relatrice, «il nostro ordinamento ha già sperimentato strumenti simili (si può citare l'esperienza dei Lsu), in cui la prestazione lavorativa resa dal soggetto privo di occupazione, percettore di un beneficio assistenziale, era condizionata all'esecuzione di una prestazione di lavoro "fuori mercato" in attività socialmente utili, con l'obbligo comunque di attivarsi per uscire dall'assistenza».

In questa prospettiva, ha sottolineato la relatrice, sarebbe ipotizzabile un rafforzamento della «possibilità di condizionare l'erogazione del RdC allo svolgimento di attività lavorative non di mercato, ma a favore della collettività, sulla base delle caratteristiche del percettore del RdC e delle sue obiettive difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, nonché della sua libera scelta». In tal senso, «l'obbligo di subordinare l'erogazione di una prestazione di natura assistenziale allo svolgimento di un'attività lavorativa a favore della collettività, potrebbe garantire comunque una funzione latu sensu di politica attiva del lavoro nei confronti di soggetti privi di occupazione e con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, così giungendosi a concepire il RdC come una delle transizioni del cittadino lavoratore.

*La successiva relazione di **Marco Esposito e Riccardo Salomone** si è concentrata, come previsto dal progetto del convegno, sul tema dell'attivazione al lavoro nel processo di inclusione sociale, così andando a toccare uno dei profili più controversi del RdC, e cioè l'attuale (in)adeguatezza del servizio pubblico, ma non solo, a sostenere effettivamente l'inserimento/reinserimento al lavoro dei beneficiari del sussidio.*

I due relatori hanno innanzitutto ricostruito il dibattito rispetto a questo problema, «al di là della retorica dell'inadeguatezza dei servizi per l'impiego», concordando sul valore della polifunzionalità dello strumento; dove il

versante pro-attivo – inerente alla occupabilità dei percettori del RdC – risulta fedele e coerente alla prospettiva costituzionale della «laboriosità», indagata da tempo anche nella dottrina giuslavoristica (Bozzao). E concordando anche sull'inopportunità, foriera di distorsioni cognitive, di bilanci sul funzionamento delle politiche attive, in considerazione della straordinarietà della «sospensione» epidemiologica. Che ne ha impedito la piena realizzazione su un piano ben più generale.

Nel merito, una questione centrale toccata nella relazione è stata quella delle attività formative cui destinare i beneficiari del trattamento, con una particolare attenzione al finanziamento del programma governativo Gol (Garanzia di occupabilità dei lavoratori). Su tale versante si è puntualizzata «l'esigenza che gli investimenti avvengano con il coinvolgimento delle imprese e dei privati, partendo dal governo pubblico e dalla riqualificazione delle strutture». Sgravi, misure di sostegno e incentivi mirati possono aiutare a promuovere la formazione, prima, e l'inserimento lavorativo, poi.

Si è, infine, rimarcata l'esigenza di rafforzare il coinvolgimento dei percettori del RdC in progetti di utilità collettiva, da intendersi anche come opportunità di un primo training lavorativo. In questa prospettiva, può essere, inoltre, utile una differente e rinnovata conformazione della «offerta congrua di lavoro».

La seconda parte della relazione si è concentrata sulle esperienze del reddito di garanzia e dell'assegno unico provinciale in Trentino, come base di partenza per un ragionamento più ampio sulla strumentazione di raccordo tra misure di sostegno alla povertà e misure di inserimento al lavoro. E a quest'ultimo riguardo si è incentrata, in particolare, sull'analisi di alcuni esperimenti sul campo relativi ai soggetti beneficiari del RdC (secondo un protocollo di randomized control trial design che ha coinvolto 1000 persone). L'ipotesi di partenza degli esperimenti è stata quella di costruire piccoli pungoli, a scenario normativo invariato, per spingere i beneficiari di sostegni contro la povertà all'attivazione verso il reinserimento nel contesto sociale e lavorativo. Sono stati definiti così due campioni dividendo le popolazioni casualmente a metà per creare un gruppo sperimentale e un gruppo di controllo. Con riguardo al disegno del nudging, i gruppi dei trattati sono stati coinvolti in tre interventi diversi. Si è scelto di costruire nudges molto semplici, di facile realizzazione e a basso costo. Il primo nudge è consistito in una brochure informativa inviata per posta; il secondo nudge è consistito nell'invio periodico di sms. I partecipanti all'esperimento hanno ricevuto alcuni brevi messaggi, con cadenza quindicinale con contenuti relativi all'attivazione alla ricerca del lavoro e alla inclusione attiva. Il terzo nudge è consistito invece nell'invito mirato a entrare in stanze virtuali di orientamento: si tratta di stanze, cioè pagine web, a cui solo l'utenza del campione ha potuto accedere, tramite il portale Trentino Lavoro, in autonomia e all'interno delle quali ha potuto esercitare la capacità di attivazione con esercizi di varia natura collegati ai bisogni o alle aspettative.

Per quanto riguarda l'esito e la valutazione in senso stretto, al momento, possiamo affermare che gli indicatori che possono esprimere la attivazione o la riattivazione delle persone coinvolte ci dicono che i comportamenti delle persone «trattate non sono cambiati sensibilmente rispetto al gruppo cd. di controllo. Dalle interviste qualitative emerge invece, per altro verso, la difficoltà di «presa in carico» – che non va confusa con l'applicazione delle regole di condizionalità! – degli stessi soggetti da parte dei servizi all'uopo dedicati. Tali esperimenti non sono generalizzabili ma per i primi e provvisori risultati confermano il giudizio che il disegno di policy del RdC sia fuori fuoco rispetto ai vincoli di sistema. Nonostante gli sforzi, anche apprezzabili, compiuti dalla dottrina per ricondurre la misura al principio di laboriosità tra affermazione del diritto al lavoro e sostegno del reddito di cittadinanza resta uno scarto, per non dire una lacerazione, molto difficile da ricucire, con problemi che si riproducono e si amplificano spostando il fuoco dal piano concettuale alla messa in opera.

*A seguire, **Amos Andreoni** ha trattato uno dei temi più delicati della riforma del RdC connessi alla possibilità di conservare e migliorare la sua natura «bipolare», cioè di strumento volto a fronteggiare la povertà e ad accompagnare l'inserimento/reinserimento al lavoro dei beneficiari.*

Il relatore è partito dalla considerazione che «nell'allegato al rapporto annuale Inps del luglio 2021 si quantifica la presenza dei working poor – identificati come coloro che nell'anno guadagnano meno del 60% del reddito mediano – in una percentuale del 32,4% nel 2017, fermo restando che dopo il Covid il dato è notevolmente peggiorato». In corrispondenza, a partire dal 2003, «si è notoriamente sempre più allargata l'area del lavoro atipico favorita dalla destrutturazione normativa; fenomeno rispetto al quale va aggiunta, a seguito dello sviluppo delle tecnologie digitali, la nascita e la rapida crescita di una nuova tipologia di lavori online». A questi dati possono essere aggiunti quelli emergenti dalle analisi contenute nell'Allegato VisitInps al Rapporto Annuale, i quali «illustrano come la disuguaglianza nei redditi annuali sia molto cresciuta negli ultimi trent'anni, risultando ormai quasi raddoppiata».

Secondo Andreoni tali problemi richiedono «seri interventi di contenimento. L'introduzione di un salario minimo, pur ormai necessaria, non risolverebbe la povertà da lavoro part-time, frammentario, occasionale. Occorre un ulteriore intervento che in raccordo con il primo, sia in grado di fronteggiare la grave situazione in atto». Tutto ciò attesta insomma «quanto sia importante, anzi necessario, conservare la necessaria natura bifocale del RdC, inclusiva di un sussidio alla povertà, come prestazione di base, e poi di un ausilio ai redditi da lavoro povero».

Rinviano, per le considerazioni sulla necessità di fronteggiare la dilagante povertà, ad altre relazioni, Andreoni ha sottolineato come il lavoro povero sia il prodotto del capitalismo di vecchio e di nuovo conio, il cui «effetto sinergico determina l'accentuazione del dualismo del mercato del lavoro: la polarizzazione tra lavoratori tipici e atipici;

l'accentuazione delle differenziazioni per età, genere, territorio, settore e classe di azienda; la crisi di rappresentanza sindacale. Un dualismo ora accentuato dalla gig economy pilotata dalle piattaforme e dal lavoro occasionale, ad esso variamente connesso, fluttuante ed eterogeneo».

Occorre dunque «operare secondo le indicazioni Ue investendo innanzitutto su scuola, ricerca, sanità, nel contesto di una green economy “partecipata” e di investimenti infrastrutturali; ma anche intervenendo su nuovi modelli organizzativi 4.0, con riduzione oraria a parità salariale e smart-working regolato, e introducendo un salario minimo legale desunto dai Ccnl leader di settore». Ma soprattutto, «occorre apprestare misure che riducano la disponibilità al lavoro irregolare e saltuario con prestazioni monetarie di sicurezza sociale che integrino il reddito guadagnato sul mercato e in pari tempo disincentivino il lavoro nero e i fenomeni di sfruttamento».

In questa direzione, ha affermato il relatore, «si potrebbe ipotizzare un trattamento universale di base, destinato a tutti coloro che versano in condizioni di bisogno, a partire dagli esclusi dal mercato del lavoro, tale da garantire (insieme ad altri trattamenti di sostegno alla povertà e a quanto posseduto personalmente) il raggiungimento almeno della soglia di povertà assoluta». L'erogazione di questo trattamento «potrebbe essere condizionata soltanto alla partecipazione ad attività formative e allo svolgimento di lavori socialmente utili, quest'ultimo in una quantità proporzionata ed equa, idonea a dare senso a quella sorta di corresponsività solidaristica richiesta dalla erogazione del sostegno economico pubblico, da ritenersi costituzionalmente ammissibile»; e ciò, d'altronde varrebbe a depotenziare la valenza “ricattatoria” insita nell'obbligo attuale di accettazione soprattutto di un lavoro mercantile, esaltando, appunto, la valenza solidaristica del sistema».

Accanto a questo tipo di erogazione, correlata alla situazione di bisogno, «si potrebbe, poi, prevedere una erogazione in favore dei lavoratori – di tutti i settori e di tutti i tipi, autonomi o subordinati – da corrispondere mensilmente in relazione ad uno stato di lavoro povero, ma anche di disoccupazione parziale». La percezione da parte del lavoratore di questa forma di integrazione anche in presenza di un reddito mensile da lavoro «sarebbe mirata ad evitare gli opportunismi che ricorrono per le tradizionali integrazioni alternative al reddito da lavoro che inducono il beneficiario a non lavorare o a lavorare in nero. In presenza di tale integrazione, in ogni caso, il lavoratore dovrebbe continuare ad essere vincolato – sempre in termini proporzionali rispetto ad essa – alla effettuazione di attività formative e di lavori socialmente utili».

A quest'ultimo riguardo, Andreoni ha sottolineato che, «per comprensibili ragioni etiche e di cassa, sarebbe comunque opportuno fissare un reddito mensile massimo da lavoro oltre il quale non si dovrebbe più corrispondere alcuna integrazione, favorendo in tal modo la permanenza di una differenza di reddito complessivo tra il lavoratore beneficiario e quello (maggiore) di chi lavora a tempo pieno e percepisce una retribuzione standard».

Spingendosi a delineare, a titolo esemplificativo, i tratti essenziali di una riforma, Andreoni ha così ipotizzato un trattamento base il cui importo sia di misura tale che la somma tra sussidio e redditi personali, anche da lavoro, non vada oltre il valore della soglia di povertà assoluta, pari nel 2020 ad € 761,02 lordi per un soggetto tra i 19/59 anni residente in centri urbani di più di 250.000 abitanti. Qualora il lavoratore, nel periodo di riferimento, abbia superato detta soglia con il proprio reddito mensile da lavoro il trattamento integrativo dovrebbe essere corrisposto in misura progressivamente inferiore, decrescendo progressivamente ad ogni incremento del reddito mensile da lavoro, fino ad azzerarsi in caso di percezione, da parte del singolo, di un reddito mensile da lavoro che forse sarebbe opportuno individuare nel 70% della retribuzione mensile minima media intersettoriale, pari nel 2020 a € 1.605 netti e a € 29.601 lordi annui.

*L'ultima relazione della seconda sezione del convegno, dedicata ai controlli previsti per il RdC ed alla complessità del problema soprattutto dal punto di vista fiscale è stata svolta da **Paola Coppola**, la quale ha subito evidenziato che nel dibattito pubblico, tra le critiche che vengono mosse al RdC, v'è quella secondo cui «tale misura non riesca ad intercettare le reali condizioni di bisogno, e finisca con il tradursi in un trattamento assistenziale, favorendo il lavoro nero».*

A questo riguardo, «una delle principali problematiche riguarda il sistema dei controlli volto, in via generale, al contrasto dell'abuso della misura e dell'evasione fiscale, il quale si scontra con la macchinosità e la frammentazione degli strumenti messi in campo e con la molteplicità di enti e istituzioni preposti alla funzione». Anche dal punto di vista penale, seppur sono stati previsti «due nuovi reati (falso inteso all'ottenimento/mantenimento del reddito di cittadinanza), essi, paradossalmente, portano oggi a punire più severamente l'agente che realizza un falso nella richiesta, ma non ottiene il beneficio (da 2 a 6 anni di reclusione), rispetto a colui che realizza lo stesso falso e, al contempo, consegue l'ingiusto profitto (sanzione amministrativa o reclusione da 1 a 3 anni); ed altre incongruenze sono rinvenibili in relazione alla tempistica delle varie comunicazioni obbligatorie previste a carico dei beneficiari e alle relative sanzioni.

In sintesi, ha osservato la relatrice, «il sistema sanzionatorio del RdC rappresenta, allo stato, un unicum nell'ordinamento, con sanzioni inadeguate, non proporzionate ed asimmetriche, con obblighi di autodenuncia di prestazioni irregolari del titolare del RdC, di ogni variazione reddituale o patrimoniale che riguardi lui stesso, o i componenti del suo nucleo familiare». Si tratta, insomma, di una normativa «frammentata, illogica e pressoché vana, visto che il diritto penale vigente già considera fattispecie di reato volte a reprimere l'indebita erogazione ai danni dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche».

Anche sul versante dei controlli amministrativi tesi a scongiurare l'illecita fruizione del RdC, poi, «si è registrato, del pari, un vulnus per l'elevato numero di soggetti istituzionali coinvolti e per l'eccessiva frammentazione delle procedure di contrasto all'abuso del beneficio ed ai casi di evasione fiscale legati anche ai profili di cumulabilità del RdC con i tanti altri sussidi finanziari (si pensi al Rem, o alle varie carte acquisti, o attuale assegno unico (ponte) familiare e le tante agevolazioni fiscali poste sempre a tutela di situazioni di indigenza, povertà o di riequilibrio delle tipiche situazioni di svantaggio del titolare di redditi di lavoro dipendente, assimilati o di lavoro autonomo di modico ammontare (deduzioni per carichi di famiglia, deduzioni oggettive per i redditi conseguiti, bonus fiscali o crediti d'imposta, ecc.)». Anche su questo versante, dunque, ha osservato la relatrice, «il sistema attuale è complesso e macchinoso tanto da rendere tecnicamente difficile, se non impossibile, operare incroci tra i dati in anagrafe con quelli in possesso dell'Inps e/o indicati nell'Isee e certamente non idoneo ad intercettare i casi di non spettanza, o di superamento dei limiti di ammissibilità della "richiesta", così come del "mantenimento" del RdC, come è stato confermato dal dato dell'indebita percezione di RdC di oltre 50 milioni di euro (anno 2020) da parte della Guardia di Finanza».

Tutto ciò, ha concluso Coppola, «porta ad auspicare un pronto intervento di razionalizzazione del sistema dei controlli e delle correlate sanzioni, che dovrebbe veder luce con l'annunciata riforma del RdC». Fermo restando che, «trattandosi di una misura costituzionalmente necessaria, al pari di tutte le altre forme di incentivo/deduzioni di natura fiscale progettate in attuazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, e quindi, degli artt. 2 e 3, oltre che 117 della Costituzione, in funzione ed a sostegno della povertà, indigenza e del mantenimento di livelli dignitosi di vita del cittadino/contribuyente e della sua famiglia, la revisione dello strumento del RdC dovrà essere coordinata con le annunciate revisioni al sistema di tassazione dei redditi e della famiglia allargata ai componenti del nucleo familiare (anche non conviventi) di cui al recente disegno di legge delega di Riforma fiscale, approvato dal Cdm il 6 ottobre scorso, se, come ci dobbiamo augurare, la direzione politica è quella di garantire (a tutti) un sistema di equità e giustizia sociale».

La terza sezione del convegno, intitolata ai profili più politici del RdC e della sua riforma, ha visto il susseguirsi ancora di alcune relazioni scientifiche, ma anche la preziosa partecipazione di due esponenti del mondo sociale e politico-amministrativo, che hanno fornito le loro letture pure su alcuni profili applicativi del RdC.

Il primo relatore, **Michele Raitano**, si è concentrato su uno degli aspetti applicativi più controversi dell'istituto, quello dei comportamenti opportunistici dei beneficiari del sussidio che si «crogiolerebbero» sul divano di casa sottraendosi al vincolo di lavoro. Sulla nota questione il relatore ha anzitutto segnalato come tale rilievo «si muove nel solco di una lunga tradizione di critiche "da destra" al welfare state, che – nonostante le smentite provenienti da numerose analisi empiriche – viene periodicamente accusato di disincentivare il risparmio (per via di un sistema pensionistico troppo generoso) e l'offerta di lavoro (a causa di ammortizzatori sociali o redditi minimi mal disegnati)». E tuttavia, secondo il relatore, «nel caso del RdC i fautori della tesi del "divano" si muovono sulla base di affermazioni solitamente basate su evidenze aneddotiche e mai corroborate da dati» quali la difficoltà di trovare lavoratori disposti ad accettare posti vacanti; il rifiuto di lavori stagionali; l'eccessiva generosità del RdC; la possibilità di fatto di integrare il reddito con qualche lavoretto in nero.

In realtà, ha osservato Raitano, stando ai dati dell'Istat, «non si è affatto assistito in Italia a nessun aumento delle vacancies», la cui eventuale presenza, tra l'altro, potrebbe derivare da «decine di altri meccanismi all'opera in contemporanea, perché, come noto, in Italia il numero di disoccupati (o di "scoraggiati") eccede di gran lunga il numero di percettori del RdC (o di altri ammortizzatori sociali)».

Quanto poi al tema del rifiuto del lavoro stagionale, secondo il relatore i dati dell'Inps confliggono apertamente con quella critica «aneddotica» in quanto «riportano in Italia una crescita record del numero di contratti stagionali attivati questa estate, rispetto a quelli che erano stati attivati negli anni precedenti l'introduzione del RdC». La verità è che «il mercato del lavoro italiano continua a essere popolato da posti di lavoro con remunerazioni e durate molto limitate e quindi il ruolo di una misura di reddito minimo dovrebbe consistere proprio nel consentire ai beneficiari di non essere costretti ad accettare forme di lavoro "non dignitose"». Per altro verso, «si deve ritenere che l'accettazione di "lavoretti" e contratti stagionali non dipende dall'esistenza del RdC, ma dal suo disegno in relazione alla limitata possibilità di cumulare il trasferimento con un reddito da lavoro aggiuntivo».

Passando, poi, alla critica fondata sulla eccessiva generosità del RdC, Raitano ha sottolineato come «nell'immaginario comune, l'importo del sussidio sarebbe di 780 euro al mese per ogni componente di un nucleo beneficiario, laddove, com'è noto, esso è pari a 500 euro al mese massimo (al netto di altre entrate) per i single aumentato fino a 1.050 euro al mese per nuclei con almeno 6 componenti (1.100 se c'è un disabile). A questo si aggiunge eventualmente una somma di importo fino a 280 euro (indipendentemente dalla dimensione della famiglia) per nuclei affittuari». Si tratta dunque di cifre tutt'altro che "eccessive" – soprattutto per i nuclei multi-componenti.

Il fatto è, ha concluso il relatore, che «per valutare gli incentivi all'offerta di lavoro per i beneficiari, oltre agli aspetti del cumulo fra prestazione e retribuzione, occorre comparare le prestazioni (massime) che si possono ricevere con il RdC – nella quasi totalità dei casi (eccetto alcuni casi di single) di importo ben lontano dalla soglia di povertà assoluta – con il livello delle retribuzioni offerte nel mercato dalle imprese italiane, soprattutto ai lavoratori meno qualificati».

Ed in effetti, il principale problema del mercato del lavoro italiano deriva dalla presenza in Italia di «salari assolutamente inadeguati, legati in primis, ma non solo, a una crescita abnorme della diffusione dei contratti atipici e del part-time involontario». Insomma, «anziché fossilizzarsi su una surreale discussione sull'eliminazione di una misura di reddito minimo che esiste in tutti i paesi con un livello minimo di sviluppo, il dibattito sul RdC andrebbe quindi indirizzato verso una revisione che ne migliori efficienza e, soprattutto equità», concentrandosi verso la definizione di regole più adeguate per il cumulo del sussidio con redditi da lavoro, e verso una ridefinizione dei requisiti di accesso e di calcolo della prestazione. Ma, soprattutto, «il dibattito di politica economica si dovrebbe muovere verso una serie di misure, di carattere micro e macroeconomico, mirate a migliorare gli equilibri del mercato del lavoro, rendendo più dignitose e accettabili le condizioni di lavoro e i salari».

*Le conclusioni di Raitano hanno, per così dire, svolto anche la funzione di introdurre la relazione di **Andrea Lassandari**, la cui analisi è partita dalla primaria osservazione che «adeguate retribuzioni riducono o eliminano i fenomeni, oggi invece crescenti, di convivenza tra lavoro e povertà (cd. working poor) e possono favorire – invece che ostacolare, come dimostrato da studi recenti – l'ingresso nel mercato del lavoro, consentendo altresì di incrementare le risorse attraverso il prelievo contributivo e fiscale, e dunque di avere, in generale effetti positivi sullo sviluppo economico, sull'equilibrio delle società, sul benessere delle persone».*

Partendo da questa premessa, il relatore si è concentrato sul ruolo che il salario minimo legale potrebbe assumere, rispetto alla garanzia di adeguate retribuzioni, la quale costituisce attualmente in Italia «un problema serio dovuto, per un verso, a condizioni generali di contesto; e, per altro verso, al vero e proprio caos prodottosi nel particolare modello italiano per la convivenza tra più di novecento ccnl». Un problema «capace di mettere in forte crisi lo stesso indirizzo storicamente costituitosi in giurisprudenza attorno all'art. 36 della Costituzione».

Secondo Lassandari «è corretto innanzitutto dire che la connessione tra introduzione del salario minimo e presenza di remunerazioni idonee non è garantita sempre né necessariamente», nel senso che «tutto dipenderà, appunto, da come la regolamentazione è configurata». E a questo riguardo, «analizzando a grandi linee i modelli dei disegni di legge presentati e discussi, anche vivacemente, prima della pandemia, appare evidente che l'individuazione secca e generalizzata di un importo orario minimo, da assicurare (almeno e innanzitutto) a tutti i lavoratori dipendenti, in un sistema come l'italiano, privo come noto della cd. efficacia erga omnes del contratto collettivo, rischi di risultare esiziale per quest'ultimo», considerato che qualunque sia l'importo individuato, si inciderebbe sul processo negoziale, in quanto «l'insieme di materie oggetto di contrattazione collettiva va ovviamente ben oltre la disciplina del salario».

In modo differente si porrebbe invece la questione «nel caso in cui la legge individuasse il salario minimo rinviando ai ccnl esistenti, cioè tenendo conto delle mansioni svolte dai prestatori e delle stesse peculiarità dei differenti rami di industria». Una scelta di quest'ultimo tipo, pur interessante, «recherebbe con sé un problema rilevante di carattere tecnico e nel contempo politico, imponendosi l'approvazione di una regolamentazione sulle verifiche di rappresentatività delle organizzazioni sindacali». Sul punto Lassandari ha ricordato come, «allo scopo di effettuare una selezione tra i numerosi ccnl esistenti, la legge abbia utilizzato da tempo alcuni criteri selettivi, a partire da quello della stipula da parte del sindacato comparativamente più rappresentativo»; occorrerebbe peraltro «aggiungere un meccanismo volto a individuare il corretto ccnl di riferimento in relazione all'attività svolta dall'impresa (così provando a risolvere pure problemi di concorrenza tra ccnl sottoscritti da federazioni aderenti alla medesima confederazione, anche comparativamente più rappresentative)».

Concludendo, il relatore ha sottolineato come un elemento – pur fortemente controverso – «potrebbe comunque sdrammatizzare significativamente tali questioni: la previsione di un adeguato minimo legale, da assicurare comunque, accanto all'obbligo di garantire il trattamento retributivo stabilito dal ccnl. In tal caso, infatti, la gran parte dei ccnl oggi esistenti, stipulati da organizzazioni sindacali diverse da quelle storiche, per lo più con previsioni che garantiscono minore protezione ai lavoratori, sarebbe inutilizzabile, alla luce della norma imperativa. Almeno per quel che concerne la fondamentale parte retributiva».

*Subito dopo questo intervento sul salario minimo, la successiva relazione di **Maurizio Franzini** si è soffermata sui profili finanziari di una riforma del welfare che includa il RdC. Il relatore è partito dall'osservazione che le tendenze della spesa sociale e delle complessive entrate fiscali in rapporto al Pil sono da tempo «al centro dell'attenzione per le loro dinamiche, spesso valutate in modo diverso a seconda delle posizioni e delle convinzioni degli osservatori», laddove «attenzione assai minore viene, invece, riservata alla valutazione delle spese e delle entrate dal punto di vista della loro equità». E concentrandosi proprio su questo profilo ha cercato di individuare i principali problemi che sorgono sia in generale, sia con riferimento a specifiche misure, quali, appunto, il RdC.*

Dal primo punto di vista Franzini ha individuato quattro problemi, dei quali occorre avere consapevolezza per un percorso di riforme. Il primo e più generale di essi «è quello del debole impatto redistributivo complessivo della spesa, soprattutto per trasferimenti, e delle imposte: benché tasse e trasferimenti riducano la disuguaglianza nei redditi, l'entità di tale riduzione appare piuttosto contenuta e ciò dipende sia dalla scarsa progressività delle imposte sia dal fatto che di alcuni trasferimenti si avvantaggiano anche coloro che si collocano nella parte alta della distribuzione dei redditi». Un profilo che si ricollega al secondo problema, che «riguarda proprio quest'ultimo aspetto e cioè l'entità e le ragioni per le quali di una parte non irrilevante della spesa sociale si avvantaggino coloro che dispongono di

redditi elevati». Il terzo problema, anch'esso generale, individuato dal relatore è quello «legato alla sussistenza di condizioni per le quali la spesa sociale spesso non riesce a correggere le disuguaglianze che si producono nel mercato», di cui l'esempio forse principale «è quello del sistema pensionistico contributivo, che di fatto prolunga negli anni di inattività le disuguaglianze sperimentate nelle carriere lavorative, penalizzando i segmenti deboli della forza lavoro e in particolare le donne». E infine, il quarto problema è quello riguardante «i numerosi modi nei quali l'inequità orizzontale (cioè a parità di condizioni) si manifesta dal lato del prelievo fiscale. Redditi di uguale entità ma percepiti in settori produttivi diversi sono sottoposti a tassazione diversificata. E anche la miriade di detrazioni e deduzioni contribuisce all'inequità orizzontale».

Passando poi a esaminare le questioni connesse alle singole politiche e misure, la relazione si è concentrata sulle iniquità presenti nell'attuale regime del RdC, segnalando che, oltre a «quelle più discusse (scala di equivalenza, requisiti di cittadinanza per gli immigrati)», ve ne sono altre di rilievo «riguardanti il patrimonio (mobiliare e immobiliare) che possono generare iniquità rispetto sia alle condizioni di accesso al RdC sia alla determinazione del suo ammontare». Nella parte conclusiva della sua relazione, Franzini ha cercato di delineare qualche proposta volta a correggere alcune di queste iniquità, «riflettendo, da un lato, sul loro rapporto con una concezione universalistica del welfare e, dall'altro, sulle ragioni per le quali nel disegno del welfare sia così frequente imbattersi in iniquità che contribuiscono ben poco a realizzare la sua "missione" principale e che rischiano di indebolire il consenso nei suoi confronti».

A seguire è intervenuto – in sostituzione di Serena Sorrentino, impossibilitata a partecipare – **Michele Vannini**, componente della Segreteria Nazionale di Fp Cgil, il quale ha ribadito l'interesse del sindacato per l'istituto del RdC, soprattutto per la sua connessione con la tematica del lavoro povero. Tema di importanza fondamentale «perché, se è vero che una persona è intorno o al di sotto della soglia di povertà nonostante lavori, è evidente che c'è un problema che va oltre lo strumento e la natura del RdC». Inoltre, «se una quota pari al 40% della popolazione lavorativa nel 2021 è povera, rispetto al 20% del 1990, la discussione tocca anche il confine fra lavoro povero ma autosufficiente e lavoro povero non autosufficiente».

Ciò detto, anche Vannini ha segnalato «come il reddito di cittadinanza si presenti con una definizione di carattere universale coerente con le principali esperienze internazionali, pur essendo in realtà in Italia uno strumento con condizionalità più consonanti con pregresse esperienze di flex-security, figlie delle diverse stagioni politiche». In particolare, a partire dalla riforma del centrodestra si è assistito a «un cambio di visione: dalla presa in carico dell'intero nucleo familiare in tutte le sue dimensioni, all'idea dello stato compassionevole che garantisce un sostegno di ultima istanza per chi non lavora». È dentro questo percorso che è nata l'idea delle esperienze di lavori di pubblica utilità, variamente denominati, come «contropartite» a fronte dell'erogazione di diverse forme di sostegno, pur se tali esperienze «fin da subito hanno evidenziato limiti nell'effettiva capacità di finalizzare tali lavori ad un effettivo inserimento/reinserimento».

In realtà, ha osservato il relatore, «il fenomeno, nell'ambito della categoria dei servizi pubblici – intesi nella accezione più ampia e cioè comprensiva dei servizi esternalizzati – ha finito per produrre un incremento significativo di lavoro povero (part-time involontario)», e questo alla fine rischia di riguardare anche il RdC, «il quale, non casualmente, viene presentato come abolizione della povertà, piuttosto che come contrasto all'esclusione sociale».

A ciò si è aggiunto anche «il processo di progressiva trasformazione della natura dei servizi dell'impiego, che cambia anche la sostanza degli interventi: dalla presa in carico con co-responsabilizzazione ai voucher con responsabilità in carico al fruitore. La sperimentazione, in questo ambito, di Lsu e Lpu non ha prodotto i risultati attesi, generando un corto circuito, perché, da un lato, si è fuori dal mercato, ma dall'altro ci si è mossi in assenza di sponde normative adeguate a consentire un processo di effettiva immissione al lavoro (ad esempio dopo una reale formazione dedicata)». Pensando alla riforma del sistema del RdC – connessione tra sostegno al reddito e politiche dell'inclusione sociale – Vannini ha proposto un intervento «che risponda all'obiettivo prioritario di garantire uno strumento di contrasto alla povertà accompagnando il soggetto verso l'autonomia». E a tal fine, occorrerebbe «costruire un modello universale di tutele e una politica industriale e dei settori produttivi, compreso il pubblico, orientata all'occupazione, cui collegare ogni misura di politica attiva e passiva di lotta alla povertà».

Il fatto è che «se la relazione tra sostegno al reddito e reimpiego non è positiva, ciò non dipende dalla quantità di condizionalità ma dai deficit sistemici: servono personale numericamente adeguato (e non precario) nei Centri per l'Impiego; un sistema di politiche attive collegato all'impresa e che studia e accompagna l'evoluzione del mercato del lavoro adeguando la formazione professionale; un sistema di ammortizzatori universali proteso alla riattivazione sociale; politiche per l'occupazione che generino lavoro vero e produttivo».

L'importante è sapere che «il RdC non è politica del lavoro, ma una misura di contrasto all'esclusione sociale di cui parlavo prima. Così come il lavoro di cittadinanza può essere un percorso di attivazione sociale ma non una politica attiva per l'inserimento lavorativo e non deve sostituire stabilmente forme di lavoro strutturato nei servizi pubblici: lì servono assunzioni».

Il convegno si è concluso con la relazione di **Lorenzo Zoppoli**, al quale era stato affidato il compito di chiudere il convegno con qualche considerazione riepilogativa del dibattito svoltosi nelle due giornate di lavori, e con l'individuazione delle critiche di fondamento solo ideologico espresse da varie parti in ambito politico e dalla comunicazione mass-

mediatica nel corso di questi due anni di vigenza del RdC, contestabili sulla base di dati e di ragionamenti teorico-pratici. Ciò soprattutto al fine di consentire la loro rimozione da un serio dibattito sulla riforma dell'istituto. Il relatore è partito sottolineando come «l'ampiezza dei destinatari e la significativa quantità delle risorse messe a disposizione dell'istituto hanno indubbiamente favorito prese di posizione radicalizzate, e dunque alimentato le contrapposizioni ideologiche e politiche che da sempre accompagnano le misure a sostegno dei redditi poveri». E d'altro canto, ha segnalato, «non c'è da meravigliarsi che un considerevole intervento, di stampo marcatamente assistenziale, possa incrociare importanti questioni valoriali e di principio».

In tale prospettiva Zoppoli ha individuato tre paradigmi rilevanti, sotto il profilo tanto culturale quanto giuridico-istituzionale, che possono incidere sulla valutazione del RdC: «quello lavorista, su cui normalmente si ritiene incentrata la nostra Costituzione; quello post-lavorista, da tempo evocato da chi paventa o auspica il superamento di un sistema socio-economico basato su un lavoro salariato non più bastevole per tutti; e, infine, quello neo-parassitario, che rievoca fantasmi antichi di impigrimento opportunistico da scongiurare a tutti i costi».

In realtà, ha segnalato il relatore, «il paradigma lavorista, fondato costituzionalmente sul diritto dovere a un lavoro dignitoso come veicolo di piena partecipazione alla vita sociale, economica e politica del paese, appare ancora solido e diffuso, pur se comunque indebolito sia dal riemergere di ampie fasce di povertà anche tra i lavoratori, sia dall'evoluzione di un sistema economico mondiale competitivo e omologante che ha aumentato disegualianze e alimentato scelte esistenziali divergenti; e la pandemia ha indubbiamente contribuito a indebolirlo ulteriormente».

In effetti, ha sottolineato Zoppoli, il paradigma lavorista conosce profonde mutazioni nell'attuale fase storica, risultando in parte accerchiato da povertà e lavoro precario, che non conducono alla cittadinanza promessa in Costituzione. E tale accerchiamento «impone in realtà una sua rilettura nel cui ambito trovino spazio adeguato più ampie misure pubbliche di sostegno al reddito che prescindano dal lavoro; sempre, peraltro, con un limite ineludibile, costituito dall'assolvimento dei doveri solidaristici, che sempre incombono sui soggetti – cittadini e non – che abitano le “formazioni sociali” da cui derivano i diritti costituzionali».

Un secondo aspetto toccato dal relatore è quello del preteso effetto disincentivante rispetto all'impegno di lavoro che il RdC avrebbe per i beneficiari. Un siffatto rischio «sembra in verità scarso, perché i dati disponibili dimostrano che chi prende un importo significativo del sussidio – cioè a un livello tale da essere, almeno in parte, alternativo a un (basso) reddito da lavoro – quasi sempre non è in grado di lavorare». Certo, non si può negare una disdicevole casistica di comportamenti opportunistici. E tuttavia, a parte il loro numero relativamente esiguo e la loro natura comunque obiettivamente fisiologica, «già nella legge esistono degli antidoti, come i Progetti utili alla collettività (Puc), messi in stand by dalla pandemia, ma da rilanciare vigorosamente, magari con un ampio coinvolgimento del Terzo settore». Poi occorre «calibrare la condizionalità ragionando in modo più approfondito e realistico sia sulla differenziazione dei percorsi (patto per inclusione e patto per il lavoro) sia sull'offerta congrua. Comunque cruciale è la fiducia “sistemica” che passa da una riorganizzazione delle banche dati e dei sistemi di controllo fiscale, amministrativo e sociale. Senza fiducia sistemica non può esistere nessuna solidarietà istituzionale». Al riguardo Zoppoli ha sottolineato la necessità di contrastare in modo molto rigoroso il lavoro nero dei beneficiari del reddito, fenomeno che alimenta sia sfruttamento ed evasione fiscale da parte dei datori di lavoro sia divisioni e contrasti tra lavoratori. Il relatore si è poi soffermato sulla questione del rapporto tra RdC e salario minimo garantito, affermando che «logicamente uno strumento legislativo per ridurre la povertà rappresenta un prius, visto che, in sostanza, il legislatore ha ritenuto di cominciare ad affrontare con il RdC anche la questione dei working poors. Una volta scelto questo modello, il restante sistema di regolazione dei rapporti di lavoro non può che adeguarsi partendo dalle soglie di reddito che il sistema garantisce per contrastare le varie forme di povertà».

Altro aspetto di rilievo toccato da Zoppoli è stato il problema del collegamento tra RdC e inserimento/reinserimento al lavoro dei beneficiari. Su questo il relatore ha segnalato che il problema, di per sé di difficile soluzione, è stato reso ancora più complesso dal sopravvenire della crisi pandemica e dalla normativa ad essa collegata. Ma soprattutto, ha spiegato Zoppoli, «l'anima assistenziale/lavoristica della normativa del RdC è stata costruita con molte ambizioni senza tener conto delle mancate riforme del passato in materia di politiche attive del lavoro, ed ora è molto complicato rimediare». A parte la necessità di migliorare il quadro istituzionale (riforma Anpal, sistemi locali ecc.) il relatore si è spinto a formulare qualche specifica ipotesi di riforma, in particolare sostenendo che il RdC «potrebbe essere disegnato come uno strumento composito a tre stadi: un primo stadio di tipo assistenziale, modellato di più sulle esigenze del nucleo familiare indigente; un secondo stadio più modulato sui soggetti che stipulano un patto per il lavoro in vista di entrare o rientrare in modo competitivo sul mercato; un terzo diretto a integrare i working poors caduti nella trappola della precarietà e finalizzato alla ricerca di lavori di qualità». Anche l'entità del RdC dovrebbe essere diversificata: «interamente tarato sul nucleo familiare nel primo caso; più strettamente profilato sul percorso lavorativo soggettivo nel secondo e nel terzo. Solo il RdC “familiare” rientrerebbe come tale tra i livelli essenziali di assistenza. Gli altri due stadi potrebbero più essere calibrati su condizioni soggettive ed oggettive dei percorsi di raccordo con il lavoro».

Zoppoli ha concluso osservando che a suo avviso «l'orizzonte di una nuova solidarietà non tramonta, ma va verso un sempre più imprevedibile polimorfismo».

3. — Le conclusioni di Lorenzo Zoppoli, che, come si è accennato, sono state in larga misura riepilogative del dibattito sviluppatosi nelle due giornate di lavori, ci consentono di muovere verso la chiusura di queste note solo aggiungendo qualche ulteriore riflessione finalizzata ad una verifica di congruità con l'assunto di politica del diritto che ha guidato la progettazione del convegno, cui si è accennato in apertura.

La relazione di Giuseppe Bronzini ha aperto un fronte ambizioso di riforma del nostro sistema di *welfare*, portando nel dibattito l'idea di un reddito universale di base, quale strumento redistributivo di ricchezza di una futura società meno diseguale, più solidale e aperta alle libere scelte esistenziali delle persone. Anche se va notato come l'idealismo sotteso a questa visione non è stato ritenuto da Elena Morlicchio «sufficiente» a produrre, da solo, modificazioni degli assetti di potere presenti nelle società attuali. Al di là di questa critica «radicale», peraltro, l'impressione che si può ricavare da altri interventi della prima sezione, *in primis* quelli di Marco Barbieri e Ilaria Madama, è che l'evoluzione storica degli interventi in tema di povertà e di sostegno al reddito la dice lunga sulle resistenze culturali e politiche nonché (è da ritenere) ideologiche, che lo sviluppo delle politiche di assistenza ha trovato sulla propria strada nel nostro paese. Il che sembra rendere, almeno per il momento, scarsamente ipotizzabile l'adozione di una riforma come quella auspicata da Bronzini.

Basti pensare, al riguardo, che solo alla fine del secolo scorso, con i primi governi della cd. seconda repubblica, si è data soddisfazione all'impegno costituzionale di prevedere interventi di assistenza pubblica per fronteggiare la povertà, così avviando un riallineamento dell'Italia alla maggior parte dei paesi dell'Ue. E solo con il RdC, nel 2019, si è arrivati a prevedere una misura integrata e polifunzionale che, a rafforzamento di quest'esplicita finalità, si è proposta anche quella di accompagnare il soggetto abile al lavoro che sia disoccupato, ovvero occupato parzialmente o occasionalmente – e quindi configurabile, secondo uno schema sociologico ormai classico, come lavoratore povero – fuori da questo stato, possibilmente inserendolo stabilmente nel mercato del lavoro. E peraltro, com'è noto, questa misura è apparsa, almeno ad una parte del mondo economico e politico, come una sorta di improvvida modificazione degli equilibri dati, alterando il tradizionale funzionamento del rapporto domanda/offerta di lavoro del nostro paese, specialmente per quanto riguarda le esperienze – ormai dominanti – di lavoro precario. Le accuse di favorire comportamenti opportunistici e di spingere i beneficiari verso una pigra indolenza da divano, quantunque in ampia parte infondate – come sottolineato da Michele Raitano –, hanno riempito il dibattito politico e quello dei *talk show*, mirando a inculcare nell'opinione pubblica idee di inefficienza dell'istituto e di favore nei confronti di una sua soppressione. Laddove, come evidenziano lo stesso Raitano e poi Andrea Lassandari, il problema del disincentivo dal lavorare sta anche nella mancanza di convenienza nell'accettare lavori malpagati che non consentono la conservazione del beneficio. Di qui la necessità di risolvere una volta per tutte un'altra carenza che ci differenzia da tanti paesi europei: quella di una normativa sul salario minimo.

Comunque, sino ad oggi siffatte idee di smantellamento dell'istituto non sono riuscite ad avere la meglio nel confronto politico – è di queste ore il rifinanziamento della misura, con l'introduzione di qualche correttivo al suo funzionamento – e di questo c'è, a nostro avviso, da rallegrarsi, perché la soppressione

del RdC significherebbe un regresso assai grave per il nostro paese, rispetto agli altri paesi dell'Ue, nella lotta contro la povertà in generale e del lavoro povero in particolare. Il che, peraltro, *non significa certo sostenere che la normativa in vigore sia priva di difetti e che tutto funzioni perfettamente.*

A questo riguardo, le relazioni di Madia D'Onghia e di Chiara Saraceno sono state estremamente utili nel mettere a fuoco le criticità nel funzionamento della normativa, soprattutto sotto il profilo dell'accesso al beneficio da parte dei più deboli. Non minore utilità ha avuto, poi, la relazione di Marco Esposito e Riccardo Salomone, che ha messo a nudo – in relazione all'ambizione del RdC di funzionare anche come strumento di «politica attiva», per l'inserimento/reinserimento dei beneficiari del RdC in un mercato del lavoro stabile e professionalmente equilibrato – la disperante inadeguatezza delle strutture amministrative abilitate a sviluppare per costoro efficienti ed efficaci politiche di formazione e di ingresso nel mercato del lavoro, individuando in ciò uno dei motivi principali dell'insuccesso della misura, da questo punto di vista. Di altrettanta importanza e intensità è stata, inoltre, la relazione di Paola Coppola, la quale ha segnalato le incongruenze e inefficienze del sistema dei controlli messo in atto dalla normativa del RdC, in comunione con l'insopportabile cattivo funzionamento delle banche dati delle varie amministrazioni, specialmente dal punto di vista della loro scarsa integrazione.

Tuttavia, pur alla luce di tutto ciò, appare davvero un errore di prospettiva e di metodo lasciarsi indurre da questi difetti di funzionamento a perorare la soppressione dell'istituto, per tornare, «al limite», a forme di assistenza pura e semplice dello stato di povertà, così rinunciando al valore «rafforzativo» di un beneficio che sostiene l'impegno al lavoro dei soggetti beneficiari, in attuazione della prospettiva costituzionale.

A questo riguardo, è piuttosto da ritenere che la suddetta polifunzionalità non è di per sé un obiettivo sbagliato, tutt'altro: la relazione di Chiara Tripodina ci ha detto con chiarezza che il dettato costituzionale va interpretato assegnando valore non soltanto all'interpretazione del dato letterale, ma anche valorizzando il profilo dell'interazione sistemica delle disposizioni, la quale è in grado di sostenere al meglio un processo di adattamento del testo costituzionale all'evolvere dei rapporti economici e sociali del paese. E questo schema interpretativo fa balzare in evidenza, sia la possibilità di valorizzare, anche nella dimensione dell'assistenza, il lavoro come elemento essenziale della partecipazione del singolo alla vita economica, sociale e politica del paese e come strumento di liberazione dal bisogno, sia il fatto che al lavoro stesso non si contrappone, ma si affianca la necessità che, in mancanza totale o parziale di occupazione, tale liberazione debba avvenire attraverso l'assistenza pubblica.

È qui – sempre in assonanza, ci pare, con il dato costituzionale evidenziato da Tripodina – che si innesta la lettura moderna e di afflato evolutivo/emancipativo di Piera Loi, la quale ci ha ricordato come i risultati della ricerca guidata da Alain Supiot per la Commissione europea, contenuti nell'ormai famoso Rapporto *Au de-là del l'emploi*, siano, a ben vedere, oltre che di grande attualità, compatibili, se non addirittura in ottima sintonia, con un istituto come il RdC, in grado di consentire, ove ben costruito, la transizione da un'occupazione ad un'altra. Fenomeno che rappresenta il prevedibile destino di un numero crescente di lavoratori, a fronte dell'evoluzione tecnologica che caratterizzerà la produzione di beni e servizi e della sua scontata incidenza sul lavoro.

Ed egualmente sintonica con quella lettura del dato costituzionale appare la proposta operativa di Andreoni, il quale, in una prospettiva di valorizzazione ed «equiordinazione» del lavoro sociale rispetto al lavoro mercantile, è giunto a sostenere – in verità non troppo provocatoriamente, se ci si pensa bene – che alla corresponsione di un beneficio di assistenza pubblica dovrebbe far fronte, a mo' di «corrispettivo di solidarietà», (non un obbligo di accedere ad un lavoro 'mercantile', bensì) un vincolo di impegnarsi in prestazioni di lavoro sociale. Per tale via, infatti, si alimenterebbe quella partecipazione solidale del singolo alla vita della collettività, in cui si fortifica l'essenza della democrazia. Ferma restando, naturalmente, la legittima aspirazione del singolo di mirare ad una occupazione «mercantile» che gli garantisca un reddito stabile o, più precisamente, una retribuzione proporzionata e sufficiente.

Rispetto all'essenza di quest'ultima proposta – rafforzamento dell'utilizzo del lavoro sociale in connessione con il RdC – lo stesso sindacato non pare contrario in radice. Anche se, come traspare dalle parole di Michele Vannini, v'è la preoccupazione che tali esperienze possano rivelarsi sostitutive di un lavoro di valenza tipicamente economica *tout court*. Ma appare evidente che sul punto la differenza può farla l'impegno concreto delle amministrazioni locali, le quali dovrebbero farsi carico – forse anche attraverso la pressione operata dallo Stato con stimoli promozionali o di tipo condizionale – di porre in essere progetti in grado di rispondere ai bisogni pubblici attraverso il coinvolgimento dei beneficiari vincolati a svolgere le attività sociali, senza alterare gli equilibri del mercato dei servizi.

Queste osservazioni ci conducono, alla fine, anche al problema del finanziamento di queste nuove forme di welfare, di cui il RdC sembra rappresentare, al momento, un primo ancora timido e forse inconsapevole, esperimento. Problema sul quale si è soffermato Maurizio Franzini, con valutazioni critiche sull'assetto attuale della finanza pubblica e con la sottolineatura dell'iniustizia di molti aspetti dell'attuale processo redistributivo, valutato sul piano delle spese ed entrate pubbliche, e della necessità di eliminare tali distorsioni.

Si è detto in apertura di questo paragrafo che la relazione conclusiva di Lorenzo Zoppoli si è impegnata nel fornire una sintesi della discussione sviluppata nel convegno. In realtà il relatore non si è limitato a questo, ma si è spinto anche a formulare alcune proposte di riforma finalizzate non soltanto alla correzione delle criticità di funzionamento della normativa sul RdC, ma anche a delineare un più articolata struttura dell'istituto, giungendo a parlare di uno strumento composito a tre stadi (il primo assistenziale, il secondo di sostegno all'inserimento/reinserimento al lavoro; un terzo diretto a integrare i *working poors*). Un passaggio, questo, che induce utilmente a correggere (e migliorare) in parte la prospettiva «bifocale» cui ha accennato Andreoni, e a parlare più precisamente di prospettiva «trifocale».

Concludendo, non spetta a chi scrive formulare proposte concrete di riforma. Ci sia consentito però auspicare, ancora una volta, che l'impegno profuso dalla Rivista Giuridica del Lavoro con la pubblicazione, nel fascicolo n. 3/2021, di una ricerca organica destinata al RdC, e con l'organizzazione del convegno di cui questo articolo costituisce un modestissimo riepilogo, possa essere di qualche aiuto per una futura, seria e approfondita discussione sulla riforma dell'istituto.