

## IL REDDITO DI CITTADINANZA. UN BILANCIO DAL SUO AVVIO

### CITIZENSHIP INCOME. A REVIEW SINCE ITS INCEPTION

Antonio Pasquale Lufrano<sup>1</sup>

*Vice Procuratore Onorario*

*Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo – Italia*

lufranoantonio@gmail.com

**Risunto:** Il Reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc), fin dalla sua istituzione, è stato al centro di un vivace dibattito politico e mediatico che nel tempo è diventato sempre più acceso. Le finalità del reddito di Cittadinanza -RDC- si sono rivelate, come è noto, fin da subito ben più complesse e ambiziose, in ragione della sua duplice articolazione quale misura “fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al la-voro”, e di “contrasto alla povertà, alla disegualianza e all’esclusione sociale”. Appare evidente che un bilancio complessivo sull’attuazione del reddito di cittadinanza prima e del reddito di inclusione poi, nel suo triennio di vita del RDC e nel primo biennio del reddito di inclusione sociale, non può prescindere dalla contestualizzazione nel sistema nel quale gli stessi si sono trovati ad operare.

**Parole chiave:** Reddito di cittadinanza, welfare Italiano, working poor, reddito minimo garantito

**Abstract:** Citizenship Income (hereinafter, Rdc), since its institution, has been at the center of a lively political and media debate which has become increasingly heated over time. The purposes of the Citizenship income -RDC- proved, as is known, immediately to be much more complex and ambitious, due to its dual articulation as a “fundamental measure of active employment policy to guarantee the right to work”, and to “contrast poverty, inequality and social exclusion”. It seems clear that an overall assessment on the implementation of the citizen's income first and of the inclusion income then, in the three-year life of the RDC and in the first two years of the social inclusion income, cannot ignore the contextualization in the system in which the themselves found themselves operating.

**Keywords:** Citizenship income, Italian welfare, working poor, guaranteed minimum income

## 1. Il Reddito di cittadinanza un bilancio dal suo avvio

Il Reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc), fin dalla sua istituzione, è stato al centro di un vivace dibattito politico e mediatico che nel tempo è diventato sempre più acceso. Il dibattito ha talvolta perso di vista il ruolo centrale che la misura ha assunto nel sistema

del *welfare* Italiano<sup>1</sup>. Tale ruolo è stato certamente enfatizzato durante la difficile fase pandemica – COVID-19; nei primi nove mesi del 2022 il numero dei nuclei familiari che ne hanno fatto richiesta è stato superiore a 1,6 milioni, per un totale di 3,6 milioni di persone<sup>2</sup>. Se dunque l'introduzione del Reddito di cittadinanza -RDC- non è bastato a prevenire l'aumento del numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta<sup>3</sup>, effetto soprattutto della grave crisi economica e sociale generata dall'emergenza pandemica, certamente ha contribuito in modo importante ad attenuarne gli effetti.

I pochi dati disponibili attestano come, in poco più di un triennio, il reddito di cittadinanza – RDC – quale misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per i nuclei familiari che versano in condizione di bisogno<sup>4</sup> e livello essenziale delle prestazioni così come previsto dall'ex art. 117, c. 2, lett. m, sia divenuto il fulcro di un moderno sistema di *welfare* solidale, sostituito dal Governo in carica nel 2023, dal reddito di inclusione sociale, inclusivo e tendenzialmente universale. Un sistema che – in armonia con la direttiva dell'«integrazione sociale partecipativa» prevista dal secondo comma dell'art. 3 della Cost. Italiana<sup>5</sup>, oggi è in grado di riconoscere al cittadino povero - indigente, in modo stabile e permanente, un reddito minimo garantito<sup>6</sup> volto a rimuovere le situazioni di disagio economico e sociale che ostacolano la piena partecipazione alla vita del Paese e, per questa via, al benessere della collettività organizzata nello Stato.

Le finalità del reddito di Cittadinanza -RDC- si sono rivelate, come è noto, fin da subito ben più complesse e ambiziose, in ragione della sua duplice articolazione quale misura "fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro", e di "contrasto alla povertà, alla disegualianza e all'esclusione sociale"<sup>7</sup>. Un eterogeneo gruppo di bisogni rilevanti, quelli richiamati dalla norma, che - in assenza di un più strutturato sistema di politiche attive e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno

---

1 La misura ha registrato nel 2021 il picco di beneficiari, interessando - insieme alla pensione di cittadinanza – quasi 1,8 milioni di nuclei familiari, poco meno di 4 milioni di persone, con una spesa superiore a 8,8 miliardi di euro: XXI Rapporto annuale INPS, 385.

2 Report INPS su Reddito/Pensione di Cittadinanza, ottobre 2022.

3 Sono quasi due milioni le famiglie italiane in povertà assoluta, l'equivalente di 5.571.000 di persone: Focus CENSIS-Confcooperative "Un paese da ricucire", ottobre 2022.

4 D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. in l. 28 marzo 2019, n. 26.

5 5. S. Renga, NASpl e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo, in *Diritti Lavori Mercati* - 2018.

6 Così lo definisce, correttamente, la Relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 4/2019.

7 Art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019.

per la mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità – faticano però a trovare adeguata tutela all'interno di questa unica misura protettiva.

In quest'ottica, un alleggerimento di quell'assetto polifunzionale si trova nella recente istituzione dell'Assegno unico e universale per i figli con il quale, superando la tradizionale impostazione categoriale, si introduce un sostegno più razionale ed equo alle famiglie ed ai minori. Detta misura, entrata a regime il 1° marzo 2022<sup>8</sup>, segna una netta inversione di rotta nella tutela del carico filiale: con detta misura si abbandona il modello di protezione lavoristica della famiglia, riservata al titolare del rapporto assicurativo e si introduce un *basic income* filiale, strutturale e continuativo nel tempo, il cui importo minimo è garantito a tutte le famiglie in ragione di ogni figlio a carico, fino a 21 anni di età. Un sistema di *welfare* filiale quanto più equo e inclusivo<sup>9</sup>, dunque, che ha permesso la ricalibratura di alcune asimmetrie protettive rinvenibili nella stessa disciplina del reddito di cittadinanza -RDC -.

La stessa sinergia non si ritrova, invece, con la strumentazione rinvenibile nell'area degli ammortizzatori sociali<sup>10</sup>. Infatti, trovatosi ad operare all'interno di un debole apparato protettivo delle situazioni di mancanza/esiguità di lavoro, ancora oggi arti colato su base categoriale è incardinato al modello assicurativo-contributivo, il reddito di cittadinanza -RDC -si è inevitabilmente sovraccaricato di molteplici funzioni: quella di sostegno per gli abili privi di lavoro in condizioni economicamente svantaggiate, così come dei lavoratori esclusi da ogni forma di tutela per la disoccupazione; nonché di integrazione economica per lavoratori e disoccupati<sup>11</sup> versanti in situazioni di povertà reddituale.

Dati recenti evidenziano come la platea dei *working poor*, peraltro in forte espansione<sup>12</sup>, sia significativamente tra i beneficiari del reddito di cittadinanza -RDC -.

---

<sup>8</sup> D. lgs. 21 dicembre 2021, n. 230, attuativo della l. 1 aprile 2021, n. 46. La misura è stata invero preceduta da un assegno temporaneo, riconosciuto dal 1° luglio al 31 dicembre 2021 (d.l. 8 giugno 2021, n. 79, conv. con l. 30 luglio 2021, n. 112); per il primo bimestre 2022, il d.lgs. 230 ha garantito continuità alla misura.

<sup>9</sup> Alcune criticità della nuova misura, v. C. Saraceno, L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli, in *Politiche Sociali* - 1/2022.

<sup>10</sup> P. Bozzao, Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale* - 3/2021.

<sup>11</sup> In un sistema caratterizzato dalla repentina operatività del meccanismo del decalage della Naspi nel tempo (con il suo reiterato abbattimento del 3% ogni mese, a partire dal sesto mese – ottavo per gli over 55enni), non è infrequente che il disoccupato possa percepire importi molto modesti, soprattutto nella fase finale di godimento della prestazione.

<sup>12</sup> La percentuale di lavoratori poveri (intendendosi come tali coloro che hanno un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello medio, a prescindere dal livello del salario individuale percepito)

Infatti, al 30 giugno 2022 i titolari di un rapporto di lavoro attivo erano poco più di 170.000, circa il 21% degli indirizzati ai Servizi per il lavoro<sup>13</sup>.

Le criticità emerse nel primo biennio di attivazione sono state evidenziate nel Rapporto prodotto dal Comitato scientifico di valutazione del Reddito di Cittadinanza – RDC-, presentato ad ottobre 2022, in cui sono state formulate dieci proposte, al Governo, volte a rendere la misura più equa ed efficiente<sup>14</sup>. Quelle criticità attengono, tra le altre cose, ai criteri di accesso alla misura che penalizzano sia gli stranieri che le famiglie numerose, con figli minori, così escludendo dalla tutela numerose famiglie che versano in situazioni di povertà assoluta; ai criteri di congruità dell’offerta di lavoro, che non tengono adeguatamente conto delle basse qualifiche e della distanza dal mercato del lavoro della maggior parte dei beneficiari teoricamente “occupabili”; ai modesti incentivi oggi riconosciuti ai percettori del reddito di cittadinanza -RDC - che accettino un lavoro regolare, così come ai datori di lavoro disponibili ad assumerli; alla difficile implementazione dei patti per l’inclusione sociale, conseguenza anche delle forti disomogeneità tra Regioni e Ambiti territoriali sociali nell’avvio della presa in carico e nel raggiungimento dei livelli essenziali della prestazioni.

Nella consapevolezza della complessità della misura, riconducibile sia al suo articolato impianto regolativo, sia alla difficile situazione di contesto in cui la stessa si è trovata ad operare, l’attenzione verterà su alcune delle già citate criticità, alla luce non solo dei recenti assestamenti normativi introdotti dal Governo soprattutto con la legge di bilancio 2022, ma anche dei primi interventi interpretativi operati dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Interventi che hanno anche permesso di “mettere a fuoco” la stessa natura del reddito di cittadinanza – RDC – Ora reddito di inclusione sociale e il suo possibile inquadramento all’interno dei principi dettati dalla Carta costituzionale.

L’accesso al reddito di cittadinanza -RDC - è subordinato al possesso di numerosi e stringenti requisiti, di natura sia economica che non economica<sup>15</sup>.

---

nella fascia d’età 18-64 anni. tra il 2006 e il 2017 è passata dal 10,3 al 13,2%. I rischi di povertà lavorativa sono strettamente collegati alla forma del contratto di lavoro: tra chi lavora prevalentemente come dipendente, l’incidenza è del 12,1%, mentre sale al 17,1% fra chi è in prevalenza autonomo: XXI Rapporto INPS, 183.

<sup>13</sup> Con esclusione dei beneficiari esonerati/esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del Rdc (ex art. 4, co. 2 e 4, d.l. n. 4/2019) e di quelli rinviati ai Servizi sociali: Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 9/2022, 5-6.0

<sup>14</sup> V. Rapporto del Comitato Scientifico per il Reddito di Cittadinanza (lavoro.gov.it).

<sup>15</sup> D. Checchi, G.P. Dachille, M. De Paola, P. Naticchioni, F. Verini, *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, XXIII Rapporto CNEL, spec. 283.

Se si guarda ai requisiti economici, l'accesso alla misura è riservato ai nuclei in possesso cumulativamente di un valore Isee non superiore a 9.360 euro, e di tre ulteriori soglie, indipendenti l'una dall'altra, che tengono conto del reddito e della situazione patrimoniale (mobiliare e immobiliare) del nucleo familiare. La verifica della condizione di effettivo bisogno del nucleo familiare è soggetta a rigidi controlli sia preventivi che in corso di erogazione della misura; controlli ulteriormente rafforzati dalla legge di bilancio 2022<sup>16</sup>.

La soglia reddituale è certamente la più penalizzante; il suo mancato soddisfacimento costituisce, infatti, il principale motivo di non ammissibilità alla misura. Essa è costruita in base ad una scala di equivalenza introdotta *ad hoc* per il reddito di cittadinanza - RDC -, utilizzata non solo ai fini dell'accesso, ma anche per il calcolo del suo importo; scala che premia le famiglie con soli adulti, e penalizza fortemente quelle numerose, con figli minorenni<sup>17</sup>, più facilmente escluse dal beneficio. Sotto quest'ultimo aspetto, basti considerare che, tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, le escluse dal reddito di cittadinanza -RDC - perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito dalla legge<sup>18</sup>. In caso di accesso alla misura, il minore peso attribuito ai minori comporta, poi, il riconoscimento di un importo economico più contenuto, rispetto alle famiglie meno numerose e composte da soli adulti. Sotto quest'aspetto, un importante effetto correttivo si rinviene nell'introduzione dell'Assegno unico e universale introdotto dal governo nel 2022, grazie al quale sono state superate alcune asimmetrie del reddito di cittadinanza -RDC -, derivanti proprio dall'applicazione della richiamata scala di equivalenza. Le due misure sono infatti compatibili e l'importo dell'Assegno - calcolato applicando l'oroInario indicatore Isee - è corrisposto ad integrazione della meno favorevole quota figli spettante ai sensi della disciplina del reddito di cittadinanza -RDC<sup>19</sup>. Per superare gli effetti penalizzanti derivanti dall'ampiezza e dalla composizione anagrafica della famiglia, resta comunque ferma la necessità di

---

<sup>16</sup> Art. 1, co. 74, lett. a) e b), l. 30 dicembre 2021, n. 234, con cui è stata prevista la definizione annuale, da parte dell'INPS, di un Piano di verifiche dei requisiti patrimoniali, con particolare riferimento ai beni detenuti all'estero, dichiarati nella DSU; e sono state modificate le tempistiche di comunicazione all'INPS della variazione occupazionale del beneficiario (da effettuare non entro trenta giorni dall'inizio dell'attività di impresa o di lavoro autonomo), pena la decadenza dal beneficio.

<sup>17</sup> Ciò in ragione del minore peso attribuito ai minori (il coefficiente è 0,4 per gli adulti e 0,2 per i minorenni), ma anche dell'imposizione di un tetto massimo della scala di equivalenza (2,1, indipendentemente dalla numerosità familiare, elevato a 2,2 in presenza di persone disabili).

<sup>18</sup> Cfr. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 4.

<sup>19</sup> V. Circ. Inps 28 aprile 2022, n. 53.

ricalibrare la scala di equivalenza utilizzata anche per calcolare la soglia reddituale di accesso al reddito di cittadinanza – RDC -, eliminando il diverso peso riservato ai minorenni, ed elevando il coefficiente massimo dalla stessa previsto.

## 2. Stranieri e accesso al Reddito di cittadinanza, nella giurisprudenza costituzionale e comunitaria

I requisiti non economici richiesti per l'accesso al reddito di cittadinanza – RDC -, anche laddove apparentemente neutri, penalizzano specificamente i nuclei familiari con componenti stranieri<sup>20</sup>. Problematica è, innanzitutto, la previsione che introduce, per i cittadini di Paesi terzi, peculiari condizioni in ordine al possesso dei requisiti patrimoniali e reddituali, di non agevole soddisfacimento. È il caso della disposizione che, ai fini dell'accoglimento della richiesta del beneficio al reddito di cittadinanza – RDC -, richiede ai soli cittadini extra europei<sup>21</sup> di produrre, oltre all'ISEE, una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, attestante i requisiti di reddito e patrimoniali, nonché la composizione del nucleo familiare; tale richiesta non viene applicata ai cittadini extra-UE di Paesi nei quali è oggettivamente impossibile acquisire la predetta certificazione<sup>22</sup>. In passato, iniziative adottate in tal senso, a livello locale, sono state considerate discriminatorie<sup>23</sup>; ben potendosi dubitare della ragionevolezza di aggiuntive e più gravose procedure amministrative poste a carico dei cittadini di alcuni Stati non appartenenti all'Unione Europea, alla luce del principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali sancito dall'ordinamento sia nazionale che comunitario.

Per il cittadino extra-UE, l'accesso al reddito di cittadinanza – RDC - è poi subornato al possesso del permesso di soggiorno UE, e specificatamente per soggiornanti di lungo

---

<sup>20</sup> Per ulteriori approfondimenti sul tema sia consentito il rinvio a P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e lavoriosità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2020.

<sup>21</sup> Sono esclusi anche i cittadini con status di rifugiato politico; la certificazione non è richiesta, altresì, qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente.

<sup>22</sup> Il decreto interministeriale del 21 ottobre 2019 ha individuato 18 Stati i cui cittadini, ai fini dell'accoglimento della richiesta del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza, sono tenuti a produrre l'apposita certificazione prevista dalla legge, limitatamente però all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dichiarato ai fini ISEE.

<sup>23</sup> È noto il caso dell'accesso alla mensa scolastica per i bambini stranieri nel comune di Lodi: Trib. Milano 13 dicembre 2018, Corte d'Appello di Milano, 29 dicembre 2020.

periodo<sup>24</sup>, in corso di validità da almeno cinque anni, cui si aggiunge la sussistenza di un ancor più solido radicamento territoriale nel nostro paese, dato dalla residenza decennale in Italia (detto requisito è stato dichiarato, dalla Corte di Giustizia Europea, in contrasto con il diritto comunitario in data 29 luglio 2024) , di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. Previsione quest'ultima che, al pari di quanto avviene per l'assegno sociale<sup>25</sup>, è richiesta sia per i cittadini italiani che per gli stranieri (appartenenti o meno a Stati membri dell'Unione); ma che, al di là della formale neutralità, comporta per questi ultimi maggiori difficoltà nel maturare una prolungata condizione di residenza, in un territorio diverso da quello di appartenenza<sup>26</sup>.

Relativamente al requisito del permesso di lungo soggiorno, i giudici costituzionali hanno in più occasioni chiarito che il legislatore – pur potendo legittimamente modulare la disciplina delle prestazioni sociali, nel rigoroso rispetto del canone di ragionevolezza<sup>27</sup> non può pregiudicarne l'accesso attraverso la fissazione di specifiche condizioni (quale, per l'appunto, il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo) quando le stesse forniscono un sostegno indispensabile per una vita dignitosa, quel minimo vitale di sussistenza a presidio del "nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento", garantito ad "ogni cittadino inabile al lavoro dall'art. 38, primo comma, Cost.<sup>28</sup>". La Corte Costituzionale ha chiarito che l'obbligo di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, è imposto dalla Costituzione soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non

---

<sup>24</sup> Art. 2, co. 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>25</sup> Per il cui accesso è richiesto il soggiorno legale per almeno 10 anni di cui almeno due in via continuativa nel territorio nazionale: art. 20, co. 10, l. n. 133 del 2008.

<sup>26</sup> V. però Corte cost. ord. 197/2013, con cui si è ritenuto che la previsione del limite di stabile permanenza decennale sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento dell'assegno sociale "appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente "restrittivo", sul presupposto, per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91". Spunti in tal senso si rinvencono anche in Corte cost. n. 50/2019.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 137/2021; n. 50/2019; n. 166/2018; n. 133/2013; n. 432/2005.

<sup>28</sup> Corte cost. n. 152/2020. V. anche Corte cost. n. 230 e n. 22 del 2015; n. 40/2013; n. 187/2010. Sulla configurazione della *social card* e della Carta acquisti sperimentali quali strumenti categoriali minimali, volti a garantire il "nucleo irriducibile della dignità della persona umana", v. rispettivamente, Corte cost. n. 10/2010 e n. 62/2013.

tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale<sup>29</sup>», riflettano il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo. Al di là di tale confine invalicabile, stante la limitatezza delle risorse disponibili rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori; e tale è il permesso di soggiorno UE di lungo periodo, espressivo della necessità, per il cittadino extra-comunitario, di comprovare, ai fini dell'accesso a una previdenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società<sup>30</sup>.

Il richiamato contesto è utile per comprendere le conclusioni cui sono pervenuti, di recente, i giudici della Corte Costituzionale, con specifico riguardo all'accesso al Reddito di cittadinanza.

Il Giudice delle leggi (Corte Costituzionale) nel dichiarare infondata la questione di incostituzionalità della norma che impone di sospendere l'erogazione nei confronti del beneficiario a cui è applicata una misura cautelare personale<sup>31</sup>, partendo proprio dall'analisi dei principali tratti caratterizzanti il reddito di cittadinanza – RDC - ne ha innanzitutto valorizzato lo strumento quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Il Governo, partendo dal principio statuito dal Giudice delle leggi, ha abrogato il decreto relativo al reddito di cittadinanza ed ha introdotto, quale misura a sostegno di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, con D.L. n.48 del 4 maggio 2023 il "reddito di inclusione sociale" convertito con la legge il 3 luglio 2023 n. 85. Evidenziando come la sua disciplina preveda, a tal fine, politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione sia nella società che nel mondo del lavoro, attraverso un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Il che differenzia il reddito di inclusione sociale da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno derivante dall'indigenza, quali la pensione di inabilità civile, la pensione di cittadinanza, l'assegno sociale, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Il Reddito di inclusione sociale, invece, non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo. E proprio in ragione la sua strutturale complessità, il reddito di inclusione sociale (già reddito di

---

<sup>29</sup> Corte cost. n. 222/2013.

<sup>30</sup> Corte cost. n. 50/2019, relativamente all'accesso all'assegno sociale.

<sup>31</sup> Corte cost. n. 126/2021.

cittadinanza) non solo risulta compatibile con ulteriori, seppur limitati, redditi, derivanti da lavoro o da altri strumenti assistenziali, la cui presenza, semmai, determina una decurtazione dell'importo da erogarsi; ma è anche finalizzata alla realizzazione del diritto al lavoro, sancito dagli artt. 1 e 4 della costituzione Italiana.

La peculiare connotazione della misura del reddito di cittadinanza prima e di inclusione sociale poi, ha trovato conferma dapprima nella sentenza n. 137 del 2021 e, più di recente, nella sentenza n. 19 del 2022, in cui il giudice delle leggi (Corte Costituzionale) nel ritenere legittima la norma che nega l'accesso al Reddito di cittadinanza allo straniero privo di permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>32</sup>, ha ribadito il carattere composito della misura, orientata al perseguimento non di "esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale" ma, piuttosto, di "finalità prevalentemente diverse". Essa non si risolve, cioè, in un semplice sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, che prevede anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, al fine di immettere il nucleo familiare beneficiario in un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento nel mondo del lavoro ed all'inclusione sociale. Sussiste dunque una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e la *ratio* della misura, che legittima la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, se privi di un consolidato radicamento nel territorio.

### 3. Reddito di inclusione sociale ed occupazione in Italia

Come è stato chiaramente evidenziato anche dai giudici delle leggi (Corte Costituzionale), il reddito di cittadinanza prima, ora reddito di inclusione sociale (L. n. 85 del 3 luglio 2023), pur presentando tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, persegue diversi e più complessi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale; e a tale sua "prevalente connotazione"<sup>33</sup> si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè il necessario rispetto di specifici obblighi in capo ai destinatari, dal cui reiterato e ingiustificato inadempimento può derivare la decadenza dal beneficio per tutto il nucleo familiare.

Proprio la spiccata finalizzazione, prevista dalla norma, all'inclusione sociale e all'inserimento nel mercato del lavoro impone ai beneficiari del reddito di inclusione sociale

---

<sup>32</sup> Le conclusioni cui perviene la Corte sono puntualmente e integralmente riproposte nella sent. n. 34/2022, in cui

la Corte si pronuncia su analoga questione, concernente però l'accesso al Reddito di inclusione (Rel).

<sup>33</sup> Corte Cost. n. 34/2022.

già reddito di cittadinanza il rispetto di tutti gli impegni individuati dai servizi competenti, e la partecipazione alle attività concordate con il nucleo familiare. Tali attività possono essere promosse dai Servizi Sociali, allo scopo di aiutare le persone in povertà a superare lo stato di disagio sociale in cui si trovano; oppure possono essere organizzate dai centri per l'impiego, il potenziamento delle loro competenze professionali e il reinserimento all'interno del mercato del lavoro attraverso percorsi di formazione e di riorientamento.

Concentrando innanzitutto l'attenzione sulle politiche di attivazione lavorativa delineate prima nel d.l. n. 4/2019 (c.d. reddito di cittadinanza) e poi nel d.l. 48/2023 (c.d. reddito di inclusione sociale), giova premettere che ogni considerazione in merito a all'assetto regolativo, e alle sue criticità, richiede una preliminare analisi delle peculiari caratteristiche proprie dei beneficiari del reddito di inclusione sociale "teoricamente occupabili". L'inquadramento della platea di riferimento consente, infatti, di modulare quelle politiche in vista del loro obiettivo finale: ridurre il tempo in cui il soggetto privo di lavoro è assistito dal sussidio per transitare quanto prima al ricollocamento, una volta acquisite nuove competenze.

#### **4. Il contesto delle politiche e dei programmi di riferimento**

Il raggiungimento di questo obiettivo, è stato posto anche tra le priorità del programma *Next Generation EU* prima e *GOL* dopo; necessita però di una serie di preliminari assestamenti, che possono qui essere solo accennati.

Essi investono, innanzitutto, il sistema dei Centri per l'impiego, caratterizzati da un modello di *governance* ancora molto complesso e fortemente disomogeneo, nelle sue variegate articolazioni tanto in senso orizzontale (intra-regionale), che nei rapporti verticali, tra livello nazionale e territori decentrati. Il quadro dei Centri per l'impiego presenta, ancora oggi, una marcata frammentazione regolativa, con differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, con profonde differenziazioni nel le performance dei Centri per l'impiego, di cui sono destinatari i cittadini/utenti<sup>34</sup>.

Un tassello fondamentale si rivela il potenziamento dei Centri per l'impiego -CPI -, sotto il profilo sia del loro rafforzamento infrastrutturale, sia dell'incremento della dotazione organica (a fine 2017, pari ad appena 8.189 unità di personale a livello nazionale).

---

<sup>34</sup> Per un'approfondita analisi dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, alla luce del riordino operato nell'ultimo triennio, v. P.A. Varesi, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali*, XXIII Rapporto CNEL, 63 ss.

A tal fine, il legislatore, già nella legge di bilancio 2019 e nel decreto legge n. 4/2019 era stata stanziata apposita, e ingente, dote finanziaria<sup>35</sup>; quel potenziamento di organico, però, non è stato ancora raggiunto. Del pari, non si è ancora registrato un sistema efficiente di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella Rete Nazionale dei Centri per l'impiego, in grado di superare la frammentazione oggi esistente a livello territoriale. Consentire un rapido scambio di informazioni tra questi soggetti, compresi gli operatori privati accreditati, permettere la creazione di un Fascicolo elettronico del lavoratore che sia il più completo e chiaro possibile. Un vero sistema informativo unico, e non più unitario, composto di tutti gli strumenti utili e necessari per l'attivazione e la gestione anche del Patto di servizio/lavoro, assicurando, in particolare, la gestione dei flussi dei dati amministrativi e della condizionalità, la fruizione di servizi personalizzati di accompagnamento al lavoro, l'automatico incrocio tra le posizioni lavorative vacanti e le candidature di tutti i percettori di un sostegno al reddito.

Solo in questo contesto possono trovare una virtuosa attuazione gli obiettivi strategici posti alla base del PNRR: l'attivazione del Piano Nazionale Nuove Competenze - PNNC-, con il potenziamento del sistema della formazione professionale, particolarmente prezioso per i soggetti fragili beneficiari del reddito di inclusione sociale (già reddito di cittadinanza), alla luce degli attesi mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni e che già si evince dai dati ISTAT. Il Programma Nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finalizzato a promuovere l'inserimento o reinserimento occupazionale di tutti i *privi di impiego* che abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro.

Il programma prevede, in modo strutturale, una serie di azioni mirate per il sostegno all'inserimento attivo di soggetti che usufruiscono della Cassa integrazione, della NASpl (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego) e della Dis-Coll (indennità di disoccupazione mensile per collaboratori coordinati e continuativi), del reddito di inclusione Sociale - REI-. In fase di individuazione delle misure di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro connesse al Programma, e di declinazione delle medesime a seconda della tipologia di beneficiari, particolare attenzione deve essere dedicata proprio al target dei beneficiari "teoricamente occupabili" del reddito di inclusione sociale -

---

<sup>35</sup> Le risorse sono state destinate all'assunzione, a tempo indeterminato, di 11.600 unità di personale da inserire nei CPI: v. P.Bozzao, *Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego*, in P. Curzio (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Cacucci, 2019.

REI-, che manifestano deficit di competenze professionali più elevati rispetto al resto della popolazione.

I primi dati emersi dal monitoraggio dell’Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro -ANPAL- (ente che ha assunto la denominazione di Sviluppo Lavoro Italia – SLI- con D.L. 75/23 convertito con la legge n. 112/23) sull’attuazione del Programma Nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori -GOL<sup>36</sup>- evidenziano il raggiungimento, a livello nazionale, del target fissato nel PNRR al 31 dicembre 2022<sup>37</sup>, seppure con andamenti molto diversificati su base regionale<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei percettori - beneficiari, se si analizza la loro distribuzione per tipologia di percorso previsto nel patto di servizio personalizzato emerge come, su base nazionale, oltre la metà dei beneficiari sia inserita nel primo percorso di reinserimento lavorativo, rivolto alle persone più vicine al mercato del lavoro, e più facilmente occupabili. Il resto si distribuisce sostanzialmente tra percorsi di aggiornamento o di riqualificazione, mentre inferiore al 5% è la quota di coloro che presentano bisogni complessi, e necessitano di percorsi di lavoro ed inclusione, in stretta collaborazione con i Centri per l’impiego -CPI- e servizi del territorio.

E proprio in questo ultimo target si collocano, per lo più, i fragili percettori del reddito di inclusione sociale -REI -.

## **5. Donne e giovani: le caratteristiche occupazionali dei beneficiari soggetti al patto per il lavoro**

La principale criticità che caratterizza i percettori del reddito di inclusione sociale - REI -nella fase della ricollocazione nel mercato del lavoro è rinvenibile proprio nella loro debole occupabilità. E’ quanto emerge sistematicamente, con chiarezza, dai Focus periodicamente pubblicati dall’Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro -ANPAL- (ente che ha assunto la denominazione di Sviluppo Lavoro Italia – SLI- con D.L. 75/23 convertito con la legge n. 112/23), così come dalle più recenti Relazioni annuali dell’INPS.

---

<sup>36</sup> ANPAL, Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL Dati aggiornati al 9 settembre 2022, spec. Tavola 1.

<sup>37</sup> Ovvero il raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari di GOL (pari a 300.000 persone che hanno completato l’assessment e hanno sottoscritto un patto di servizio che individua il percorso da seguire).

<sup>38</sup> Ed infatti, accanto a Regioni più virtuose (Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Sardegna), che hanno già raggiunto la soglia relativa al contributo regionale di soddisfacimento del target, ve ne sono altre ancora molto distanti dal raggiungerlo (Abruzzo, Lazio, Sicilia, Veneto, Emilia Romagna, Molise).

I beneficiari presentano, nel complesso, basse probabilità di accesso all'occupazione e distanze dal mercato del lavoro, che crescono spostandosi verso le regioni del sud Italia. In particolare, la maggiore distanza dal mercato del lavoro riguarda le donne, i giovani nella classe di età 18-30 anni, che rappresenta oltre il 36% dell'intera platea dei beneficiari soggetti al patto per il lavoro e gli over 50, un quarto dell'intera platea<sup>39</sup>, la cui ricollocazione è ancor più problematica, considerando la presenza marcata tra le loro fila di disoccupati di lungo periodo.

Richiamando gli ultimi dati disponibili<sup>40</sup>, che fotografano la situazione al 30 giugno 2022<sup>41</sup>, evidenziano come i beneficiari delle misure<sup>42</sup> del reddito di inclusione sociale – REI - indirizzati ai Centri per l'impiego per il lavoro siano stati poco più di 900.000<sup>43</sup>, il 72% dei quali è soggetto alla sottoscrizione del patto per il lavoro<sup>44</sup>. Di questi, poco più del 27% sono considerati "vicino al mercato del lavoro"<sup>45</sup>, ma solo il 13% ha un'esperienza lavorativa relativamente recente, conclusa negli ultimi 12 mesi; dunque, il 73% sono individui del tutto lontani dal mercato del lavoro. Dei 660.000 beneficiari tenuti alla stipula del patto per il lavoro, gli utenti effettivamente presi in carico dai CPI, ovvero che hanno stipulato il Patto, sono impegnati in esperienze di tirocinio curriculare presso aziende, sono circa il 42%. Si tratta, nel complesso, di soggetti molto fragili, con bassi livelli di scolarizzazione: il 71% presenta un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado; la quota percentuale di coloro che accedono al

---

<sup>39</sup> Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 6/2021 (dati al 30 Settembre 2021).

<sup>40</sup> Per una più articolata analisi dei dati al 30 settembre 2021, v. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., spec. cap. IV.

<sup>41</sup> Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 9/2022.

<sup>42</sup> Coloro cioè che hanno percepito il beneficio riferito alla mensilità di giugno 2022.

<sup>43</sup> I beneficiari complessivamente transitati ai Servizi per l'impiego dall'entrata in vigore della legge sono 2116000.

<sup>44</sup> 44. Il dato non tiene conto dei beneficiari esonerati/esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del Rdc (ex art. 4, co. 2 e 4, d.l.n. 4/2019), di quelli rinviati ai Servizi sociali e degli occupati (non obbligati a sottoscrivere il Patto): Nota Anpal n. 9/2022, cit.

<sup>45</sup> La suddivisione della platea dei beneficiari (c.d. splitting) avviene attraverso un algoritmo, sulla base delle caratteristiche che segnalano la vicinanza al mercato del lavoro. Sono indirizzati ai CPI tutti i componenti tenuti agli obblighi dei nuclei in cui almeno un componente sia in una delle seguenti condizioni: a) assenza di occupazione da non più di 2 anni; b) essere beneficiario della NASpi ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; c) aver sottoscritto negli ultimi 2 anni un Patto di Servizio. Per alcune distorsioni derivanti dall'applicazione dell'algoritmo, v. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 56 ss.

beneficio e sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce quasi il 3% dell'utenza<sup>46</sup>.

Se si guarda alle caratteristiche occupazionali, come è stato ampiamente illustrato, poco più di 170.000 beneficiari presentavano, a quella data, un rapporto di lavoro attivo. Al fine di meglio definire questa platea di lavoratori poveri – in disagio sociale –, i Focus dell'Agencia Nazionale Politiche Attive del Lavoro -ANPAL- ne approfondiscono la storia lavorativa pregressa, osservando le esperienze lavorative negli ultimi anni precedenti la data di osservazione. È possibile individuare, in tal modo, non solo il numero di beneficiari che hanno maturato almeno un rapporto di lavoro dipendente o autonomo in un arco temporale relativamente recente, ma anche la persistenza di condizioni economiche precarie, pur in presenza di un'occupazione. Anche gli ultimi dati disponibili confermano l'esistenza di percorsi professionali molto frammentati, e di un modesto *attachment* al mercato del lavoro: ridotta è la quota di coloro che, nel triennio precedente, hanno lavorato per più di 18 mesi (circa 11%), mentre più di un terzo dei beneficiari è stato occupato per meno di tre mesi. Il reddito di inclusione sociale REI- ha dunque funzionato come rete di salvaguardia dalla povertà anche per questi lavoratori con scarsa professionalità, peraltro prevalentemente coinvolti nei settori dei servizi, caratterizzati da modesti livelli salariali<sup>47</sup>.

## 6. Gli incentivi alle imprese alle assunzioni in Italia

La piattaforma nazionale digitale è volta anche a favorire la rilevazione e la raccolta delle offerte di lavoro da parte delle imprese. E l'atteggiamento proattivo dei datori di lavoro è premiato attraverso il riconoscimento di incentivi, sotto forma di sgravi fiscali e contributivi, rivolti però solo a coloro che abbiano preventivamente comunicato online la disponibilità di posti vacanti in relazione ai quali l'assunzione sarà successivamente operata. Se la finalità degli incentivi è condivisibile, deve tuttavia rilevarsi che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo rischiano di non favorire il rapido incontro tra le esigenze occupazionali dei datori di lavoro e le disponibilità dei beneficiari il reddito di inclusione Sociale -REI-. A ciò si aggiunga che la originaria previsione per cui l'assunzione doveva avvenire con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato rischiava, proprio per una platea di soggetti tendenzialmente molto fragili e

---

<sup>46</sup> I medesimi trend si rinvergono anche nelle precedenti Note Anpal.

<sup>47</sup> Per un approfondito quadro informativo sull'entità e le caratteristiche dei *working poor* che usufruiscono del beneficio, v. il XX Rapporto annuale INPS, luglio 2021, 162 ss.

distanti dal mercato del lavoro, di limitare la loro pronta occupazione. La legge di bilancio 2022<sup>48</sup> ha rinnovato e modificato la previgente disciplina sotto entrambi i profili<sup>49</sup>.

Innanzitutto, sono state ampliate le tipologie contrattuali incentivabili, potendo adesso l'esonero contributivo trovare applicazione anche in favore delle assunzioni effettuate mediante contratti a tempo parziale, di apprendistato e a tempo determinato, senza indicazione, però, di una sua durata minima<sup>50</sup>. In secondo luogo, è stato eliminato l'onere, in capo al datore di lavoro, di comunicare preliminarmente le disponibilità dei posti vacanti alla piattaforma digitale dedicata al reddito di inclusione sociale – REI-, quale condizione di accesso all'esonero contributivo<sup>51</sup>. La legge n. 91/2022, di conversione del decreto legge n. 50/2022 (c.d. decreto Aiuti) ha poi chiarito che i datori di lavoro possono proporre le offerte di lavoro direttamente ai beneficiari del reddito di inclusione sociale, dovendo poi comunicare al Centro Per l'impiego (CPI) competente per territorio l'eventuale mancata accettazione dell'offerta lavorativa, anche ai fini della decadenza dal beneficio per il percettore<sup>52</sup>.

Sempre al fine di favorire l'inserimento/reinserimento nel mercato di lavoro di questa platea di soggetti difficilmente occupabili<sup>53</sup>, il legislatore del 2021 aveva puntato e punta sul rilancio del ruolo svolto dagli operatori privati accreditati per la formazione professionale e per l'orientamento<sup>54</sup>. Così, in aggiunta a quanto già previsto dall'art. 8 del decreto legge n. 48/2023, si riconoscono incentivi anche alle agenzie per il lavoro (APL) -soggetti privati accreditati, in caso di assunzione dei percettori a seguito di loro attività di mediazione; in tal caso all'agenzia spetterà il 20% dell'incentivo riconosciuto al datore di lavoro che assume il percettore del reddito di inclusione sociale<sup>55</sup>. Regole

---

<sup>48</sup> Art. 1, commi da 74 a 84, l. n. 234/2021.

<sup>49</sup> D.l. n. 50/2022, conv. con mod. da l. n. 71/2022.

<sup>50</sup> In presenza di bisogni complessi e multidimensionali, analoghe previsioni devono essere inserite anche nel Patto di inclusione sociale: art. 1, co. 74, lett. c), l. n. 234/2021.

<sup>51</sup> Anpal, Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020, novembre 2021, 22.

<sup>52</sup> Tra questi individui "al seguito" del richiedente, il 63% sono donne; in totale, più dell'80% non lavora al momento della suddivisione delle platee o non ha mai lavorato: Relazione del Comitato Scientifico, cit., 57.

<sup>53</sup> La legge di bilancio 2022 prevede, altresì, la necessaria inclusione nel patto per il lavoro della partecipazione periodica ad attività e colloqui da svolgere in presenza.

<sup>54</sup> La riduzione opera per la sola parte che integra il reddito, fino al raggiungimento di una soglia di 300 euro, moltiplicati per la scala di equivalenza: art. 1, co. 76, l. n. 234/2021.

<sup>55</sup> Con un orario di lavoro non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno previsto nei contratti collettivi: art. 25, co. 1, lett. d-bis), d.lgs. n. 150/2015 (come mod. da art. 1, co. 81, lett. a), l. n. 234/2021).

stringenti si applicano, poi, nei confronti soggetti per i servizi per il lavoro accreditati, ai quali è stata affidata l'attivazione di interventi in favore di beneficiari del reddito di inclusione sociale nell'ambito del Programma Nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori -GOL<sup>56</sup> -. Questi ultimi dovranno comunicare tempestivamente (e comunque entro cinque giorni) al Centri per l'Impiego e all'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL<sup>57</sup>) la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua<sup>58</sup>, pena la decadenza dalla partecipazione da parte del percettore medesimo al servizio per il lavoro al programma GOL per sei mesi<sup>59</sup>, con riferimento all'attivazione di interventi in favore di qualsivoglia nuovo beneficiario<sup>60</sup>. E' rimasto invece invariato l'impianto di incentivi volti a incoraggiare il percettore del reddito di inclusione sociale nello svolgimento di una nuova attività di lavoro dipendente o autonomo, consistenti nella previsione di incentivi all'auto imprenditorialità, di importo predefinito, e in meccanismi di rideterminazione del beneficio ancora spettante, in caso di svolgimento di nuova attività.

Invero, al riguardo, l'attuale normativa prevede meccanismi di cumulo poco favorevoli alla combinazione tra sussidio e reddito da lavoro per chi trova una nuova occupazione<sup>61</sup>; sarebbe dunque stato opportuno introdurre misure di *in-work benefits* capaci di rendere più attrattivo il lavoro regolare, anche quello a bassi salari, rispetto alla inattività e alla fruizione passiva dei trasferimenti<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Il d.l. 4/2019 prevede che la retribuzione, oltre ad essere almeno pari ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, deve anche essere superiore di almeno il 10% del beneficio Rdc massimo fruibile da un solo individuo, inclusa la quota ad integrazione prevista per i nuclei residenti in abitazione in locazione (vale a dire 780 euro), a prescindere dal concreto ricorrere di tale circostanza.

<sup>57</sup> Nell'ambito del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, facente capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, operano due piattaforme digitali, rispettivamente presso l'Anpal e presso lo stesso Ministero, al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, connessi al Reddito di cittadinanza, e per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del medesimo istituto: art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>58</sup> Da aprile 2019 ad aprile 2021 pari a 689 mila nuclei, il 37% del totale: XX Rapporto annuale INPS, cit., 168.

<sup>59</sup> Art. 4, co. 9-ter, d.l. n. 4/2019

<sup>60</sup> Art. 1, comma 74, lett. g), l. n. 234/2021, che introduce i co. 1-bis 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 8, d.lgs. n. 4/2019.

<sup>61</sup> Attualmente se un beneficiario del Rdc inizia a lavorare, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato: art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019.

<sup>62</sup> Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 63.

## 7. Progetti utili alla collettività, servizi sociali e ruolo degli operatori privati

I beneficiari adulti del Reddito di inclusione sociale sono tenuti a offrire, nell'ambito del patto per il lavoro o del patto per l'inclusione sociale, la propria disponibilità per la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) a titolarità dei Comuni, da svolgersi presso il Comune di residenza. L'impegno è pari ad almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a un massimo di 16, pena la perdita del beneficio. Oltre a un obbligo, i progetti utili alla collettività rappresentano un'importante occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività: per i primi, perché la partecipazione al progetto deve essere coerente con le loro competenze professionali o con quelle acquisite anche in altri contesti, in base agli interessi e alle propensioni personali emerse nel corso dei colloqui con i Centri per l'Impiego -CPI- o i Servizi sociali; per la seconda, nella misura in cui i PUC sono individuati a partire dai bisogni e dalle esigenze della comunità locale, a supporto e integrazione rispetto alle attività ordinariamente svolte dai Comuni e dagli Enti pubblici coinvolti.

L'esperienza ha evidenziato, ad oggi, numerose difficoltà incontrate dai Comuni nella predisposizione dei PUC, dovute anche alle diverse modalità (e capacità) di *governance* e cooperazione tra i diversi soggetti a livello locale coinvolti. I posti disponibili sono risultati nettamente sottodimensionati rispetto alla potenziale platea di beneficiari tenuti a parteciparvi; allo stesso tempo, i Comuni che hanno predisposto i PUC hanno incontrato difficoltà ad assegnare i beneficiari nei progetti avviati, solo un terzo dei posti disponibili sono stati assegnati<sup>63</sup>.

Da ultimo, la legge di bilancio 2022 ha previsto che i Comuni siano tenuti ad impiegare nei PUC almeno un terzo dei percettori del reddito di inclusione sociale residenti, specificando che lo svolgimento di tali attività deve avvenire a titolo gratuito, e non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato né con le amministrazioni pubbliche, né con gli altri partner di progetto, quali i soggetti del privato sociale<sup>64</sup>.

Particolarmente prezioso si rivela il coinvolgimento, a fianco dei Comuni, di questi ultimi soggetti, e in particolare degli Enti del terzo settore (ETS). Proprio nell'area del *welfare*, del resto, quegli enti sono nel tempo diventati interlocutori privilegiati di

---

<sup>63</sup> Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 80 ss.

<sup>64</sup> Art. 1, co. 74, lett. c), punto 6), l. n. 234/21.

soggetti privati e, soprattutto, pubblici, secondo un modello incentrato sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, quale elemento costitutivo della programmazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi sociali.

Per quanto rileva ai nostri fini, il *Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023*, predisposto dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nell'agosto 2021, prevede un ampio coinvolgimento del terzo settore nella coprogettazione e gestione dei Centri servizi per il contrasto alla povertà, punto unitario di accoglienza, accesso e fornitura di servizi, a livello territoriale, per le persone in condizioni di bisogno. Il terzo settore trova poi esplicito richiamo, e finanche rafforzamento, all'interno del PNRR che, nel perseguimento di alcuni obiettivi strategici, sembra aprire nuovi spazi per una piena e virtuosa cooperazione tra pubblico e privato. Proprio nella prospettiva di una dimensione plurale, il PNRR<sup>65</sup> valorizza la centralità di un sistema di amministrazione condivisa, di *governance* a più soggetti in cui pubblico, privato, terzo settore e cittadini sono chiamati a cooperare nella programmazione e realizzazione di progetti sociali, volti a migliorare il livello di integrazione e inclusione sociale dei gruppi più vulnerabili della popolazione.

Gli Enti del Terzo Settore (istituiti con decreto legislativo n. 117/2017) – ETS -, e più in generale tutto il privato sociale, possono dunque svolgere un ruolo di primo piano non solo nella presentazione dei PUC, ma anche nella realizzazione del Programma nazionale GOL<sup>66</sup>, soprattutto in relazione alle persone con minori *chances* occupazionali. Considerata la vocazione del Programma, un'area di attenzione è proprio quella della fragilità e vulnerabilità: e il terzo settore potrà essere coinvolto nella sperimentazione di forme di occupazione «protetta» o percorsi di accompagnamento dedicato, per i privi di lavoro più fragili. La finalità di utilità sociale propria degli ETS rinviene, del resto, una sua specifica realizzazione in quell'attività di interesse generale volta a favorire l'inclusione e l'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati e con disabilità. E il legislatore del 2017 ha rimodulato non solo le modalità attraverso le quali è possibile perseguire questo obiettivo, ma anche le tipologie di persone protette, giungendo a

---

<sup>65</sup> Missione 5, Componente 2.

<sup>66</sup> Nell'ambito del GOL, possono essere sottoscritti Patti territoriali per la transizione ecologica e digitale, accordi tra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, sindacati, associazioni dei datori, allo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo in questi specifici settori, per inserire o reinserire disoccupati, inoccupati e inattivi, dopo adeguata formazione finalizzata all'acquisizione di competenze specialistiche tecniche e professionali, e riqualificare gli occupati, potenziando le loro conoscenze: art. 1, co. 249, l. n. 234/21.

ricomprensivi anche l'ampia platea di soggetti richiamati nella categoria euro-unitaria dei "lavoratori molto svantaggiati", come individuati nell'articolo 2, numero 99) del Regolamento (UE) n. 651/2014<sup>67</sup>. Categoria nella quale trovano ampio spazio i fragili percettori "occupabili" del Reddito di cittadinanza.

## 8. Conclusioni

Alla luce della ricognizione fin qui operata, appare evidente che un bilancio complessivo sull'attuazione del reddito di cittadinanza prima e del reddito di inclusione poi, nel suo triennio di vita del RDC e nel primo biennio del reddito di inclusione sociale, non può prescindere dalla contestualizzazione nel sistema nel quale gli stessi si sono trovati ad operare.

La misura ha infatti mosso i suoi primi passi all'interno di un sistema sociale ed economico fortemente indebolito dalla emergenza pandemica prima, e dal conflitto bellico poi, ancora oggi caratterizzato da un mercato del lavoro poco espansivo e da un'instabile tenuta del sistema imprenditoriale<sup>68</sup>. Ma anche all'interno di un debole assetto di tutele e servizi, sociali e lavorativi, nell'ambito più generale del sistema di welfare. Mentre qualunque politica di contrasto alla povertà, per poter risultare davvero efficiente, deve "andare oltre" il mero sostegno economico del singolo (e del suo nucleo familiare), ed essere contestualizzata e coordinata con un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità; potenziando i servizi sociali e sanitari, ma anche le politiche abitative, per le quali – nonostante la presenza, nella componente economica del reddito di inclusione sociale, di un contributo per l'affitto/mutuo - il sistema sociale italiano appare ancora troppo arretrato.

Un complesso integrato di politiche assistenziali, indubbiamente; ma affiancate da una più ampia gamma di politiche pubbliche, in grado di intercettare le stesse cause generatrici della povertà, racchiuse nell'ambiente, nel contesto geografico, storico e culturale in cui nasce e si sviluppa la condizione di povertà. Un mix composito di interventi, dunque, il cui perseguimento richiede anche l'attivazione di una solida e capillare rete di servizi sul territorio che, a fianco dei Comuni e dei centri per l'impiego, possa

---

<sup>67</sup> Approfondimenti, v. P. BOZZAO, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in [www.federisismi.it](http://www.federisismi.it), 21 novembre 2018.

<sup>68</sup> Focus CENSIS-Confcooperative, cit.

contare sulla congiunta partecipazione dei soggetti privati, in funzione integrativa e suppletiva del soggetto pubblico.

Resta fermo che, nel disegno del reddito di cittadinanza prima e nel reddito di inclusione sociale poi, l'obiettivo dell'inclusione sociale è prodromico laddove si creino le necessarie condizioni – all'inserimento lavorativo del suo beneficiario, seguendo un cammino che gradualmente accompagna il nucleo familiare verso un'autonomia di vita, fondata sul benessere reddituale e sociale; e, dunque, sul lavoro. In questo senso, la disciplina del reddito di inclusione sociale – al pari degli altri strumenti di sostegno al reddito si colloca all'interno di un sistema di *welfare* che – in armonia con i principi dettati dagli artt. 4 e 38 della Costituzione - pone al centro delle tutele le potenzialità dei singoli, anche in una più inclusiva logica di responsabilizzazione partecipativa degli stessi. E, in assenza di una specifica rete minima di protezione a loro dedicata, ingloba anche tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità al lavoro, si mostrino effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo. L'eventuale disponibilità necessita però, come si è visto, di essere correttamente incanalata all'interno di percorsi efficienti e mirati che, attraverso una adeguata formazione/riqualificazione professionale, ma anche scolastica - consentano a questa consistente platea di "impossidente" popolazione adulta di essere adeguatamente sostenuta, al fine di colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni, e così acquisire/recuperare competitività all'interno del mondo del lavoro.

## 9. Bibliografia

ANPAL (2020). Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020.

ANPAL (2021). Nota sul Reddito di cittadinanza, n. 6/2021.

ANPAL (2022). Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL 2022.

ANPAL (2022). Nota sul Reddito di cittadinanza, n. 9/2022.

Bozzao, P. (2018). *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (21 novembre 2018).

- (2019). "Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego", in Curzio, P. (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Cacucci, 2019.
- (2020). "Reddito di cittadinanza e laboriosità", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

- (2021). "Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3, 2021.

CENSIS-Confcooperative (2022). Un paese da ricucire.

D. Checchi, G.P. Dachille, M. De Paola, P. Naticchioni, F. Verini, *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, XXIII Rapporto CNEL, spec. 283.

INPS. (2022). Circ. 28 aprile 2022, n. 53.

INPS (2021). XX Rapporto annuale INPS.

INPS (2022). Rapporto su Reddito/Pensione di Cittadinanza, ottobre 2022.

INPS (2022). XXI Rapporto annuale INPS.

Rapporto del Comitato Scientifico per il Reddito di Cittadinanza (lavoro.gov.it).

Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione de Reddito di Cittadinanza (lavoro.gov.it).

Renga, S. (2018). *NASpl e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2018.

Saraceno, C. *L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in *Politiche Sociali*, 1, 2022.

Varesi, P.A., *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali*, XXIII Rapporto CNEL, 63-ss.

#### **Cómo referenciar este artículo/How to reference this article:**

Lufrano, A.P.(2025): Il reddito di cittadinanza. Un bilancio dal suo avvio. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 8, 87-107, doi: 10.6018/iqual.639351

Lufrano, A.P.(2025): Il reddito di cittadinanza. un bilancio dal suo avvio. [Citizenship income. A review since its inception]. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 8, 87-107,, doi: 10.6018/iqual.639351