



**REDDITO MINIMO GARANTITO E
REDDITO DI CITTADINANZA
ITINERARIO FRA MODELLI TEORICI,
SVILUPPI EUROPEI E DISCIPLINA ITALIANA**

a cura di

Anna Alaimo – Giorgio Fontana – Giovanni Modica Scala

22.2.2021

Anna Alaimo
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università di Catania
anna.alaimo@lex.unict.it



Giorgio Fontana
Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria
giorgio.fontana@unirc.it



Giovanni Modica Scala
Dottorando
Università Alma Mater Studiorum di Bologna
giovanni.modिकासcala@unibo.it

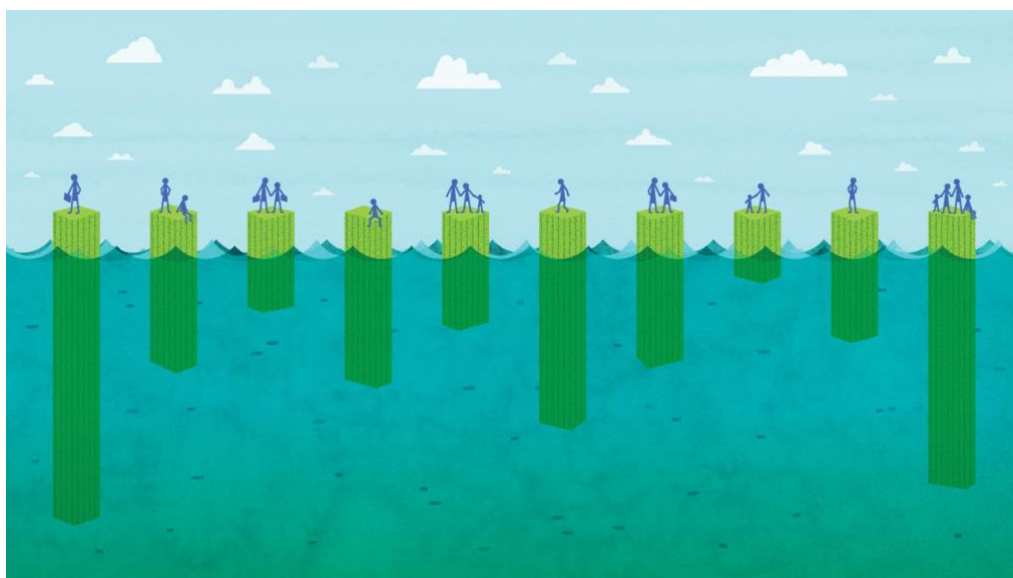


REDDITO MINIMO GARANTITO E REDDITO DI CITTADINANZA

ITINERARIO FRA MODELLI TEORICI, SVILUPPI EUROPEI E DISCIPLINA ITALIANA

a cura di

Anna Alaimo – Giorgio Fontana – Giovanni Modica Scala



I. INQUADRAMENTO TEORICO E GENERALE DEL TEMA

1. Sui sistemi di welfare:

- G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990
- M. FERRERA, *The “Southern Model” of Welfare in Social Europe*, *Journal of European Social Policy*, 1996, 6
- P. TRIDICO, *Welfare and Financial Capitalism during Globalization: the Roots of Inequality and Power Economic Performance*, University Roma Tre, 2014
- B. AMABLE, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, 2003
- B. AMOROSO, *Globalization and Welfare*, University of Roskilde, 2003

2. Sulle disuguaglianze e i sistemi di welfare:

- M. CASTELLS, *Global Informational Capitalism, The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Malden, Blackwell, 2004
- P. BLACKMON, *The State Back in the Center of the Globalization Debate*, *International Studies Review*, 2006, 8
- D. RODRIK, *Making openness work*, John Hopkins Press, 1999
- D. SWANK, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare State*, New York, Cambridge University Press, 2002

- C. HAY, D. WINCOTT, *The Political Economy of European Welfare Capitalism*, Palgrave Macmillan, 2012
- P. TRIDICO, *Inequality in Financial Capitalism*, London, Routledge, 2017
- A. ATKINSON, *Inequality. What can be done?* Cambridge, MA, Harvard University Press, 2015
- B. MILANOVIC, *Explaining the increase in inequality during the transition*, *Policy Research*, The World Bank, 1998.

In particolare, sull'impatto del cambiamento tecnologico e della globalizzazione sulla polarizzazione dei redditi:

- B. MILANOVIC, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2016
- J. K. GALBRAITH, *Inequality and Instability*, Oxford University Press, 2012
- T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Belknap Press 2014

3. Sulla fondazione etica del reddito minimo:

- J. MEADE, *The Theory of Labour Managed Firms and of Profit Sharing*, in *Economic Journal*, 1972 vol. 82, 402 ss.
- J.A. YUNKER, *The Social Dividend under Market Socialism*, in *Annals of Public and Cooperative Economy*, 1977, n. 48, p. 91 ss.
- K. SCHAFF, *Philosophy and the Problems of Work. A Reader*, Rowman & Littlefield, 2001
- P. VAN PARIJIS, eds., *Arguing for Basic Income*, Verso, New York, 1992

4. Sul reddito di base, nell'ottica di una riforma del capitalismo:

- H. SCHUTT, *Beyond the Profits System: Possibilities for the Post-Capitalism Era*, Zed Books, 2015

5. Sul reddito di base come strumento per combattere la povertà nelle società tardo-capitalistiche, ritenute incapaci di affrontare le disuguaglianze:

- A. SEN, *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999

6. Sul reddito universale incondizionato, secondo la teoria economica neoclassica:

- M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1992
- F. A. HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, 2010

7. Sulla riduzione dei posti di lavoro a causa del cambiamento tecnologico, come ragione che giustifica l'introduzione del reddito minimo:

- G. ALLEGRI (a cura di), *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018

8. Sul reddito di base come reddito minimo incondizionato e universale:

- G. D. H. COLE, *A History of Socialist Thought*, London, Macmillan, 1953
- A.B. ATKINSON, *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2015
- B. BARRY, *Why Social Justice Matters*, New York, Wiley, 2005
- T. PIKETTY, *Allocation compensatrice de revenu ou revenu universel*, in R. GODINO, e a., *Pour une réforme du RMI*, *Note de Fondation Saint Simon*, 1999, 104.
- G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990

9. Sul reddito di base come condizione di sicurezza nell'epoca della precarietà:

- G. STANDING, *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, London, Macmillan, 1999; di questo autore si veda pure *Why a Basic Income Is Necessary for a Right to Work*, in *Basic Income Studies*, 2012, 7
- G. ALLEGRI, *Il reddito di base oltre il tempo della pandemia*, 2021, leggibile al sito <https://centroriformastato.it/>

10. Sul reddito di base come alternativa al pieno impiego, oramai utopico nelle società del tardo-capitalismo:

- A. GORZ, *Misères du présent, richesse du possible*, Paris, Galilée, 1997
- J. E. MEADE, *Agatoptopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen University Press, 1989

11. Sul reddito di base universale e incondizionato come etica del dono:

- A. CAILLE' (a cura di), *Vers un revenu minimum inconditionnel? Revue du MAUSS*, 1996, 7, Paris, Le Découverte, 1996

12. Studi sul reddito di base in chiave comparativa:

- C. SARACENO, *Concepts and Practices of Social Citizenship in Europe: The Case of Poverty and Income Support for the Poor*, in J. Alber, N. Gilbert, United in *Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, 2010
- L. DELSEN, *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Springer ed., Switzerland, 2019

13. Per un reddito di base europeo:

- P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2017

14. Sul reddito di base, studi recenti di carattere generale:

- P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2017
- G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Ed. Gruppo Abele, 2017
- DOWNES, S. LANSLEY, (eds.), *It's Basic Income. The Global Debate*, University of Chicago Press, 2018
- G. ALLEGRE, P. VAN PARIJS, *Pour ou contre le revenu universel?*, Presses Universitaires de France, Paris, 2018
- G. STANDING, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Pelican Books, London, 2017
- F. CHICCHI - E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, Laterza, 2018
- J. DE WISPELAERE, E. FORGET (eds.), *Basic Income Experiments: Theory, Practice and Politics*, di prossima pubblicazione
- E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI, a cura di, *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, 2020

14a. Sulla sperimentazione finlandese del reddito di base negli anni 2017-2019:

- O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen, M. Ylikännö (eds.), *The basic income experiment 2017 2018 in Finland*, Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, 2019

15. Successivi all'introduzione della legge n. 26/2019, relativamente ai dualismi lavoro-non lavoro, lavoro produttivo-riproduttivo, nonché su sostanziali sfumature tra reddito minimo garantito e reddito di base:

- M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in Relazione AIDLASS 2019 «*Persona e lavoro tra tutele e mercato*», 3 giugno 2019
- G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*. in *La Cittadinanza europea*, 2019/!
- G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it* n. 402/2019
- F. SEGHEZZI, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, in *Professionalità studi. Il rdc. Fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata*, n. 5/2019
- G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *RGL*, 2/2020



TEMI E QUESTIONI COLLEGATI

Distinguiamo due principali forme di sostegno al reddito:

- il *reddito minimo garantito* (RMG), che prevede un sostegno economico pari al minimo vitale destinato esclusivamente a chi versa in stato di bisogno, in base a parametri che tradizionalmente coincidono con la soglia di povertà assoluta o di povertà relativa, con clausole di (ri)attivazione nel mercato del lavoro;
- il *reddito di base*, prevede anch'esso un'erogazione economica minima, «di base», strettamente individuale, che prescinde tuttavia dallo stato di bisogno ed è quindi universale. Non prevede, quale contropartita, la disponibilità a svolgere attività lavorativa ed è stabilita in un importo fisso mensile.

A differire sono gli elementi dell'universalità (assoluta nel caso del reddito di base, selettiva nel caso del reddito minimo garantito) e della condizionalità relativa alla disponibilità nel mercato del lavoro (presente nel reddito minimo garantito e assente nel reddito di base, definito per questo incondizionato).

Stante questa macrodistinzione, secondo un'invalsa prassi terminologica – inaugurata dai teorici del collettivo Charles Fourier, poi diventato BIEN (Basic Income Earth Network) – il “reddito di cittadinanza” sarebbe sinonimo di “reddito di base”, come tale incondizionato ed universale. Tuttavia, al di là del *nomen*, è opportuno specificare che in Italia il reddito di cittadinanza è nella sostanza ascrivibile al reddito minimo garantito (cfr. D. PIETERS, *Le revenue citoyen qui n'est pas un: le «reddito di cittadinanza» a la loupe*, in *Revue belge de sécurité sociale*, 4/2018).

Sulla distinzione, cfr. l'agile volumetto di S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, 2016 e la monografia di F. RAVELLI, *Reddito Minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018. Per il dibattito italiano, si segnalano i volumi dedicati al tema da *RDSS* nel 2014 (n.2) e nel 2018 (n.4).



1. L'itinerario che attraversa gli studi e i progetti normativi europei sul *Minimum Income* (MI) incrocia i temi della **lotta alla povertà e all'esclusione sociale**, delle diseguglianze, del *welfare* e della sicurezza sociale.

Su quest'intreccio tematico si segnalano i numerosi studi dell'HERMAN DELEECK CENTRE FOR SOCIAL POLICY dell'Università di Anversa:

- B. CANTILLON, Z. PAROLIN, D. COLLADO, *A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections*, *Journal of European Social Policy*, 2020, Vol. 30(2) 129
- B. CANTILLON, *Social Security and Poverty Reduction in Rich Welfare States: Cracks in the Post War Policy Paradigm, Avenues for the Future* scaricabile alla pagina Internet: <https://ideas.repec.org/p/hdl/wpaper/1817.html>
- F. VANDENBROUCKE, B. CANTILLON, N. VAN MECHELEN, T. GOEDEME, A. VAN LANCKER, *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, in I. MARX, K. NELSON, *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, 2013, 271
- B. CANTILLON, H. VERSCHUEREN, N. VAN MECHELEN, *Towards Minimum Income Protection in Europe: Budgetary and Political Obstacles to Overcome*, *European Journal of Social Security*, 2011, vol. 13, 453

Fra gli altri contributi:

- RAMÓN PEÑA-CASAS AND DENIS BOUGET, *Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects*, in *Social developments in the European Union*, ETUI, 2013, 131-159
- MARX, K. NELSON (Ed. by), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, 2013

Sul versante delle iniziative istituzionali, a venti anni dalla "Iniziativa faro - Piattaforma europea contro la povertà" di *Europa 2020* [Com (2010) 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (Europa 2020)], si segnalano:

- le Conclusioni del Consiglio Ue, *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the COVID-19 Pandemic and Beyond* del 9 ottobre 2020 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT>) con le quali i Governi degli Stati membri sono invitati ad implementare il 14° principio del Pilastro, mettendo in campo una protezione sociale basata su misure di MI anche al fine di mitigare i negativi effetti socio-economici della crisi causata dal COVID-19;
- la Risoluzione del Parlamento europeo "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" del 17 dicembre 2020 che «accoglie con favore le conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della protezione del reddito minimo per combattere la povertà e l'esclusione sociale; invita la Commissione a sviluppare ulteriormente tali conclusioni, proponendo un quadro relativo a regimi di reddito minimo con l'obiettivo di salvaguardare il diritto a una vita dignitosa e di eliminare la povertà», sottolineando che «ogni persona in Europa dovrebbe essere coperta da un regime di reddito minimo» (punto 36).

2. Fra le **analisi che comparano le normative** di diversi Paesi in materia di MI, promosse dalle istituzioni europee anche nella prospettiva del *benchmarking* e della individuazione delle *best practices*, ex art. 149 TFUE (dal 2015):

- European Parliament 2017: *Study on Minimum Income Policies in EU Member States*;
- European Social Policy Network (ESPN) 2016: *Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015* (lo studio - condotto da H. FRAZER, E. MARLIER per conto della Commissione europea

- riguarda 35 Paesi e comprende alcuni Stati extra-Ue; cfr. H. FRAZER, E. MARLIER, *Enhancing the potential contribution of minimum income schemes to a more Social Europe*, Politiche sociali, 2016, 3, 519);
- Le misure adottate dai vari Paesi hanno formato oggetto di *Peer Review on "Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market"* - Berlin (Germany) 15-16 November 2018 - Synthesis Report (February 2019);
- Dedicato ad una comparazione delle misure che, dagli anni '80 del secolo scorso al 2015, sono state adottate in Italia e in Spagna, il volume di M. Natili (2019), *The Politics of Minimum Income: Explaining path departure and policy departure in the age of austerity*, Cham: Palgrave Macmillan;
- Per una comparazione estesa ai Paesi OCSE, A. NOEL, *The Politics of Minimum Income Protection in OECD Countries*, Journal of social Policy, 2019, 2, 227-247.

Nella **dimensione multilivello dei diritti fondamentali**, il diritto al MI, esplicitato dal 14° principio del *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Racc. UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017)¹ è collegato ai diritti e principi contenuti nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (sp. §§ 1 e 3, rispettivamente riguardanti la lotta all'esclusione sociale e il diritto all'assistenza sociale e abitativa), nonché agli artt. 30 e 31 della Carta sociale europea (rispettivamente riguardanti il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale).

Ci si limita a segnalare alcune letture utili ad un primo approccio al tema:

- G. ORLANDINI, W. CHIAROMONTE, *Sub art. 34*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2017, 642
- S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, RDSS, 2014, 149
- E. ALES, *Sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34 e 38)*, RDPE, 2008, n. 2, 203

I dieci argomenti che renderebbero prioritaria la realizzazione del diritto al MI fra i diritti del Pilastro europeo sono sviluppati da B. CANTILLON, *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritizing minimum incomes visibile alla pagina Internet: <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/social-beleid-vorm-geven/arguments-bea-cantillon.pdf>*

3. L'adozione di una *Framework Directive on Minimum Income* è già da un decennio oggetto di proposte in sede europea. Si tratta di proposte che, pur non provenendo da contesti istituzionali, hanno inaugurato un filone di riflessioni molto ricco.

Tra i principali *sponsor* della proposta - protagonisti anche del dibattito – l'*European Anti-Poverty Network* – EAPN – e l'*European Minimum Income Network* (EMIN: <https://emin-eu.net/>).

Per quanto riguarda l'ambito istituzionale, si segnala il favorevole Parere CESE, *Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo* del 20/02/2019 (SOC/584) Opinion of the European Economic and Social Committee of 20 February 2019, SOC/584-EESC-2018.

La proposta di *Framework Directive* dell'EAPN (sulla quale v. A. VAN LANCKER, *Working Paper on a Framework Directive on adequate minimum income*, September 2010), lanciata proprio nell'anno europeo della

¹ Reddito minimo. "Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro".

lotta alla povertà e all'esclusione sociale, è stata fortemente sostenuta, sul piano teorico, dalle riflessioni di F. Vandenbroucke (F. VANDENBROUCKE, *Europe: the social challenge. Defining the Union's social objective objective is a necessity rather than a luxury*, *Observatoire social européen*, paper n. 11, luglio 2012); v. anche la posizione di favore espressa dalla SOCIALPLATFORM, *An Eu Directive on Adequate Minimum Income*, June 2014.

Sul tema si segnala il recente EXPERT STUDY ON A BINDING EU FRAMEWORK ON ADEQUATE NATIONAL MINIMUM INCOME SCHEMES di A. VAN LANCKER, A. ARANGUIZ, H. VERSCHUEREN, *Making the Case for an EU Framework Directive on Minimum Income* (10 October 2020), commissionato dall' EAPN, ove ampio spazio viene dedicato alla questione della base giuridica utile per l'adozione della direttiva.

La posizione favorevole all'adozione di una *Framework Directive*, è stata ribadita dall'EAPN, in seguito alla crisi pandemica del 2020, in un *Position Paper on Adequate Income* (<https://www.eapn.eu/eapn-position-paper-on-adequate-income/>) e dall'ETUC, *European tools for minimum income schemes, a cornerstone for a European anti-poverty and social inclusion strategy* (Discussion paper), Approved at the virtual Executive Committee Meeting of 02 and 03 July 2020.



TEMI E QUESTIONI COLLEGATI

L'individuazione della “base giuridica” della direttiva sul MI presenta profili problematici che richiamano la questione della “base giuridica” della direttiva sul salario minimo (SM).

Sullo sfondo delle due ipotesi di *Framework Directive* si intravede, infatti, lo steccato della “clausola di esclusione” contenuta nell’art. 153.5 TFUE (che, fra le altre materie, sottrae la retribuzione all’ambito delle competenze sociali dell’Ue).

In realtà, l’ipotesi di una direttiva sul MI solleva problemi di interferenza con la “clausola di esclusione” minori rispetto al progetto di direttiva sul SM. Poiché un intervento normativo sul MI riguarderebbe un reddito minimo da erogare (per lo più) in assenza di un rapporto lavorativo e, comunque, non a titolo di retribuzione, il richiamo alla “clausola di esclusione” non appare neppure pertinente. E se la possibilità di superare quello steccato è sostenuta in relazione al progetto di direttiva sul SM, tanto più spianabile è la strada che, passando per l’art. 153.1, trova ancoraggi per intervenire in materia di MI.

Si ricorda che, in tema di SM, la strada suggerita dalla Commissione è quella di deliberare sulla base dell’art. 153.1, lett. b), inglobando la retribuzione tra le «condizioni di lavoro», mentre, secondo altre proposte, si potrebbero pure utilizzare, come base giuridica, gli artt. 174-175 TFUE (riguardanti la coesione economica e sociale).

Una *Framework Directive* sul MI potrebbe allora facilmente trovare base giuridica nell’art. 153.1, in particolare nella *lett. h)*, che, in combinato disposto con l’art. 153.2, *lett. b)*, attribuisce all’Ue competenza ad adottare direttive nel settore della “*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*”. In aggiunta – e anche in questo caso – è stato suggerito il ricorso all’art. 175 (*rectius*: agli artt. 174-175) TFUE.

Sulla possibilità di utilizzare, oltre che l’art. 153.1, lett. h), l’art. 175 TFUE v. lo *Study Report* curato da A. VAN LANCKER, A. ARANGUIZ, H. VERSCHUEREN, *Making the Case for an EU Framework Directive on Minimum Income* (10 October 2020) e, degli stessi AA., *A framework directive on minimum income: towards decent incomes for all*, visibile alla pagina Internet <https://www.socialeurope.eu/a-framework-directive-on-minimum-income-towards-decent-incomes-for-all>; cfr. pure il Rapporto del Parlamento europeo, *Minimum Income Policies in EU Member States*, april 2017, nel quale si legge: «*According to the Social Platform, a legal basis for such a directive already exists in the Treaties. Within the current EU Treaties Article 153, 1 (h) TFEU could be used as the legal basis for such a directive. The directive is compliant to, and would give meaning to, the Horizontal Social Clause and the social provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, specifically to Article 34 on combating social exclusion and Articles 25 and 26 on the rights of the elderly and of disabled persons to live in dignity and independence*».

L’adozione di una direttiva su queste basi consentirebbe il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e alla maggioranza qualificata (ex art. 153.2).

4. Un'altra diramazione del percorso europeo è rappresentata dal nesso fra **Minimum Income Schemes (MIS) e strategie di inclusione attiva** (*Active Inclusion Strategy*). Il nesso è visibile nella stessa formulazione del 14° principio del *Pilastro europeo* (secondo periodo), secondo il quale «*chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro*».

Per questo aspetto le riflessioni sugli schemi di MI prendono le mosse dalla Raccomandazione del 3 ottobre 2008 (*Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market 2008/867/EC*) sulla quale v. S. MARCHAL, N. VANMECHELEN, *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes* (ripreso, in Italia, da A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto di assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, n. 2, 457-487). L'implementazione della Raccomandazione è stata rivista attraverso il *Social Investment Package (SIP)* della Commissione europea del 2013.

Sulla implementazione della Raccomandazione v. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*, Brussels, 26.4.2017 SWD (2017) 257 final.

III. LA VERSIONE ITALIANA DEL RM: IL RDC. LETTURE E QUESTIONI APERTE DOPO LA LEGGE N. 26/2019



Sulla versione italiana del RM – il RdC istituito dal d.l. n. 4/2019 (conv., con modificazioni, in l. n. 26/2019) - ci si limita a tracciare un itinerario di lettura successivo alla legge (**SEZ. A**), disaggregando le questioni più discusse anche nella prospettiva di un'eventuale riforma legislativa e segnalando alcune letture utili ad un loro approfondimento (**SEZ. B**).

SEZ. A

1. Volumi:

- G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2019
- S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano l. 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, 2020

2. Altri contributi in riviste:

- ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza fra diritto di assistenza*, cit.
- ALLEVA P., *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, n. 1, pp. 111-129.
- ANIBALLI V., *Dovere di utilità sociale, lavoro socialmente utile e reddito di cittadinanza*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, n. 1, pp. 139-153.
- BALANDI G., *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, n. 2, pp. 189-201.
- BALLESTRERO M.V., *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria Politica*, 2019, pp. 359-382.
- BOZZAO P., *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2020, n. 1, pp. 1-26.

- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza: una tappa per il nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, 11 febbraio 2019, in <https://volerelaluna.it/talpa11/2019/02/11/il-reddito-di-cittadinanza-una-tappa-per-un-nuovo-welfare-e-lautoderminazione-delle-persone/>
- BRONZINI G., *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, in *Questione giustizia*, 2019, n. 4, pp. 44-53.
- CASILLO R., *Il reddito di cittadinanza nel d. l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 3, pp. 557-574.
- CASSAR S., *Reddito minimo e diritto del lavoro. Simulazioni a confronto. Il caso italiano*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, n. 4, pp. 781-812.
- CAZZOLA G., *Il reddito di cittadinanza*, in *Lav. giur.*, 2019, n. 5, pp. 446-460.
- D'ONGHIA M., *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, n. 1, pp. 27-47.
- DAGNINO E., *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 3, pp. 967-978.
- De MASI D., *Inclusione e cittadinanza*, in *Dir. lav. merc.*, 2019, n. 3, pp. 369-380.
- De MICHIEL F., *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, pp. 1659-1691.
- FORLIVESI M., *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della vita italiana al reddito minimo garantito*, in *Professionalità Studi*, n. 5/II, 2019.
- GALLO B., *Reddito di cittadinanza*, 2 settembre 2019, in ilgiuslavorista.it
- GENOVESI O., *Sulle misure di contrasto alla povertà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, n. 2, pp. 343-362.
- GIUBBONI S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working paper CSDLE "Massimo D'Antona", 2019, n. 401.
- HOHNERLEIN E. M., *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 3, pp. 609-621.
- LEONE G., *Il D.L. n. 4/2019 fra ambizioni universali e privilegi per pochi*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, n. 4, pp. 703-720.
- MANDRONE E., MAROCCO M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in *Ec. & Lav.*, 2019, n. 2, pp. 63-82.
- MANDRONE E., *Il tapis roulant e reddito di cittadinanza*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, n. 1, pp. 195-214.
- MAROCCO M., SPATTINI S., *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, *Adapt Labour Studies*, 18 febbraio 2019, n. 79.
- MISCIONE M., *Sanzioni per illegittime indennità di disoccupazione o illegittimo Reddito di Cittadinanza*, in *Lav. Giur.*, 2020, pp. 213-225.
- MODICA SCALA G., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, Working paper CSDLE "Massimo D'Antona", 2019, n. 402.
- MORRONE A., *Brevi cenni sui primi orientamenti della giurisprudenza penale in tema di reddito di cittadinanza*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, n. 1, pp. 267-272.
- PASCUCCI P., *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, n. 2, pp. 273-300.
- PISANI C., *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, n. 1, pp. 117-125.
- RECCHIA G. A., *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, n. 1, pp. 12-35.

- RIVERSO R., *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri*, 6 giugno 2019, in questionegiustizia.it.
- SANDULLI P., *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, n. 3, pp. 619-647.
- SGROI A., *La condizionalità e le politiche attive del lavoro dalla Naspi al reddito di cittadinanza*, in *Labor*, 2019, n. 4, pp. 369-387.
- SIGILLÒ MASSARA G., *Crisi, Costituzione, eterogenesi dei fini e reddito di cittadinanza*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, n. 2, pp. 403-421.
- VALLEBONA A., *Reddito di cittadinanza tra doppio fine e attuazione becera*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, n. 1, pp. 187-191.
- VINCIERI M., *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, n. 1, pp. 36-59.

SEZ. B

1. Condizionalità e politiche attive:

Una prima questione riguarda il nesso fra il RdC e la “strategia di inclusione attiva”. Nella l. n. 26/2019 il successo di quella strategia – basata sul **principio di condizionalità** e sugli **obblighi di attivazione** dei beneficiari (fra i quali spiccano il dovere di adesione al «un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale» e di ricerca attiva di lavoro) – è strettamente collegato all’efficiente funzionamento del sistema delle politiche attive del lavoro (PAL), dei servizi per l’impiego (SPI) e al ruolo di regia dell’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL).

Relativamente a tali profili e alla natura “ibrida” del reddito di cittadinanza si suggerisce la lettura di:

- M. FORLIVESI, *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della vita italiana al reddito minimo garantito*, in *Professionalità Studi*, n. 5/II, 2019
- A. ALAIMO, *Reddito di cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tuttata l'erba un fascio.*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 136, 2020
- R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, n. 3/20
- M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 1/2020
- M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *DRI*, 1/2020
- P. PASCUCCI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 106, 2019
- L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal jobs act al reddito di cittadinanza*, Cedam, 2019.

Secondo alcune letture – più sensibili all’ideale del reddito di base e alla immaginazione di un diverso *welfare* - il principale vizio di origine del sussidio introdotto dalla l. n. 26/2019 risiederebbe proprio nell’“anima lavoristica” del RdC e, cioè, nel nesso fra concessione del sussidio e obblighi di attivazione, da cui deriverebbero inutili confusioni fra politiche di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro e false aspettative. In quest’ordine di idee, oltre ai diversi contributi teorici sul reddito di base cit. nella I sez., v., da ultimo, G. ALLEGRI, *op. cit.*; cfr. pure il dibattito promosso dal sito <https://sbilanciamoci.info/>.

Per una ricostruzione diacronica delle politiche attive e passive e un loro inquadramento generale:

- L. VALENTE, *op. cit.*
- L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019

- G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2019



TEMI E QUESTIONI COLLEGATI

Un'altra questione riguarda i requisiti di accesso al RdC da parte degli stranieri, requisiti che nella l. n. 26/2019 appaiono molto restrittivi, per la lunghezza del periodo di residenza previsto (10 anni) e per la necessità che i richiedenti il sussidio siano titolari del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo. Poiché, fra gli altri requisiti, il rilascio di quel permesso presuppone la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, vi è quanto meno un sospetto di irragionevolezza (e di possibile incostituzionalità) nella circostanza che il sussidio venga riconosciuto solo a partire da un reddito minimo, poiché ciò significa escludere dal beneficio proprio le persone più bisognose.

La questione si inquadra nel tema, più generale, dell'accesso dei cittadini stranieri alle prestazioni di sicurezza sociale; uno dei profili più delicati della disciplina dell'immigrazione, poiché quando viene in gioco la categoria dello "straniero", vi è subito chi avanza l'idea che "l'ospite" non possa avere diritto a una partecipazione paritaria al *welfare* rispetto ai "padroni di casa", i quali vanterebbero un diritto di precedenza in conseguenza immediata e diretta della titolarità dello *status civitatis* (A. GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi*, luglio 2020).

Pertanto, negli ultimi anni la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare della legittimità dei requisiti di accesso degli stranieri extra Ue alla variegata gamma di prestazioni e provvidenze di natura assistenziale frammentariamente previste dal legislatore statale e da quelli regionali.

La stessa l. n. 26/2019 (e, segnatamente, l'art. 2, co. 1, lett a) ha formato oggetto di [rinvio alla Corte costituzionale da parte del Trib. Bergamo, 10.7.2020](#) in relazione agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117, co.1 Cost. (alla luce anche degli artt. 14 CEDU e 20- 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), nella parte in cui esclude dal RdC i titolari di permesso unico di lavoro ex art. 5, co. 8.1, TU immigrazione o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41, TU immigrazione.

Benché non siano prevedibili gli esiti del giudizio della Corte costituzionale, lungi dal fornire un quadro completo del percorso della giurisprudenza (nazionale e della CgUe), si segnalano alcune tappe dell'itinerario giurisprudenziale, ricordando che:

- con sent. n. 50/2019 la Consulta, chiamata a confrontarsi per la prima volta con una prestazione volta ad intervenire sulla povertà – segnatamente, sull'assegno sociale – ha smentito il proprio orientamento, prevalentemente volto ad interpretare in chiave garantista l'art. 3 Cost. (almeno con riferimento alle prestazioni connesse ad uno stato di invalidità, che la Corte ha sostanzialmente considerato destinate al soddisfacimento di bisogni *primari*), facendo salvo il cumulativo requisito del possesso del permesso per lungo-soggiornanti e della continuativa residenza decennale nel territorio italiano;
- con ord. n. 16164/2019 – riguardante l'assegno di natalità – la Cassazione ha già osservato che le argomentazioni contenute nella sent. della Corte cost. n. 50/2019 (relative alla qualificazione dell'assegno come corrispettivo solidaristico spettante allo straniero per quanto dal medesimo offerto al progresso materiale o spirituale della società: art. 4 Cost.), impiegate per disconoscere il carattere discriminatorio e manifestamente irragionevole del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo come presupposto per godere dell'assegno sociale, non possono trovare applicazione al di fuori del caso dell'assegno sociale;
- con ord. n. 182/2020 la Corte cost. ha sottoposto alla Corte di Giustizia Ue la seguente questione pregiudiziale: se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità (in base all'art. 3, paragrafo 1, lett. b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lett. e), della dir. 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico e se, pertanto, il diritto Ue debba essere interpretato nel senso di *non* consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

2. Requisiti di accesso al RdC da parte degli stranieri:

In generale:

- L. GALLI, *Guaranteed Minimum Income Migrants' Inclusion: The Cases of Italy and Canada*, *Italian Journal of Public Law*, 2019, 11(2), 657-688
- M. DALLI, *Comparing the access conditions for minimum income support in four member States for national, Eu and non-Eu citizens*, *Journal of social welfare and family law*, 2019, vol. 14, 1, 233-251
- G. MANNING, *The Minimum Income Requirement for Family Settlement. The Cost of Integration*, *Public Law*, 2019, vol. 64, 2, 304-325.

Sulla legge italiana:

- U. ADAMO, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *CittadinanzaEur*, 1/2019
- F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *VTDL*, 2019
- M. D'ONGHIA, *op. cit.*
- M. VINCIERI, *op. cit.*
- D. COMANDÉ, *I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano l. 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, 2020.

3. Disciplina dei controlli e apparato sanzionatorio:

Controlli e sanzioni sono stati giudicati da molti commentatori eccessivamente punitivi e sproporzionati rispetto agli obiettivi di solidarietà e sostegno al reddito. Tra tutti, si consiglia la pregnante e analitica disamina di R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?* in *QG*, giugno 2019; cfr. anche:

- E. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza*, in *RDSS*, n. 3/2019 – con una finestra sul contesto tedesco, in cui sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le sanzioni previste in caso di rifiuto dell'offerta lavorativa.

Altri commenti critici si rinvencono in:

- G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, M. MAROCCO e S. SPATTINI (a cura di), Adapt University Press, 2019
- A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza*, cit.
- G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*. in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it*, n. 389/2019
- G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare*, cit.
- L. TASCHINI, *Le sanzioni*, in S. GIUBBONI (a cura di), *op. cit.*