

## Il reddito di cittadinanza tra *workfare* e metamorfosi del lavoro\*

Giovanni Modica Scala

1. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza.	266
2. L'ambiguità semantica della denominazione.	267
3. Il "Patto per il lavoro" e la congruità dell'offerta lavorativa.	269
4. L'apparato sanzionatorio.	273
5. L'art. 4 Cost. tra libertà professionale e dovere di lavorare.	276
6. Il reddito di cittadinanza tra «miserie del presente» e «ricchezza del possibile».	279

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 402/2019

## 1. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza.

Con il decreto legge n. 4 del 2019, convertito con legge n. 26 del 28 marzo 2019, è stato introdotto in Italia il reddito di cittadinanza (RdC) quale «misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza, e all'esclusione sociale volta a garantire il diritto al lavoro».

La misura, pronipote del reddito minimo d'inserimento<sup>764</sup>, ricalca in larga parte la struttura del neonato reddito di inclusione (REI), introdotto con d. lgs. 147/2017. In entrambi i casi si tratta di un welfare cd. *familiista*, con l'entità del beneficio modulato secondo "scale di equivalenza" commisurate al numero dei componenti il nucleo familiare. È prevista, come nel REI, una prova dei mezzi (cd. *means-test*) che riguarda la situazione reddituale e patrimoniale del nucleo cumulativamente inteso: variano sensibilmente le soglie ISEE per l'accesso al beneficio<sup>765</sup> e, di riflesso, l'entità dell'importo del beneficio, mentre restano sostanzialmente invariati i valori massimi del patrimonio immobiliare e mobiliare, incluso il requisito secondo cui nessun componente dev'essere intestatario di automobili o moto immatricolati nei 24 mesi precedenti<sup>766</sup>.

Alla pari del REI, il beneficio economico sarà erogato attraverso un'apposita carta prepagata in cui, tuttavia, il prelievo di contante è adesso limitato ad un massimo di 100€ mensili per un individuo single<sup>767</sup>, da moltiplicare per la "scala di equivalenza" in caso di altri familiari. Anche per il così detto reddito di cittadinanza, la durata ordinaria del trattamento è prevista fino a 18 mesi, con possibilità di proroga dopo un mese di sospensione<sup>768</sup>.

Analogamente al reddito di inclusione, il reddito di cittadinanza si rivolge sia ai lavoratori poveri che ai "poveri di lavoro"<sup>769</sup>; nondimeno, a differenza del REI, sarà possibile la concomitante fruizione della NASpl, DisColl o di altri strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria<sup>770</sup>. Per contro, fatte salve le dimissioni per giusta causa, «non ha diritto al RdC il compo-

<sup>764</sup> Per un excursus diacronico sui più recenti sistemi di sostegno al reddito, v. G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Gruppo Abele, 2017, cap. V; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino, 2016, cap. IV.

<sup>765</sup> 6000€ per l'accesso al REI, 9360€ per l'accesso al RdC.

<sup>766</sup> Con la differenza che, adesso, sono previste delle franchigie per auto inferiori ai 1600cc e moto inferiori ai 250cc.

<sup>767</sup> Precedentemente l'importo massimo prelevabile in contanti equivaleva alla metà dell'importo mensile del beneficio. Con il decreto ministeriale del 19 aprile 2019, sono stati puntualmente definiti all'art. 2 gli ambiti di beni e servizi entro i quali è possibile effettuare acquisti con la carta prepagata RdC.

<sup>768</sup> A differenza del REI, la possibilità di proroga è *ad libitum*.

<sup>769</sup> L'espressione è della sociologa Chiara Saraceno. Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015, cap. 2. Partendo dalla considerazione secondo cui il RdC costituisce, dichiaratamente, un rimedio alla povertà e un rimedio alla disoccupazione, BALANDI ripercorre le sorti di questa "coppia di lunga durata" (povertà-disoccupazione) dalle Poor Laws, alle assicurazioni sociali di stampo bismarckiano e beveridgeano, per giungere all'art. 38 della nostra Cost. L'RdC costituisce, per Balandi, un "ritorno alla tutela unitaria e indistinta della condizione economica del povero e del disoccupato" V. G. G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in LD, n. 4/2007; *Attualità dello stato sociale. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in LD, n. 3/2013.

<sup>770</sup> Questa eventualità di cumulo si può concretizzare purché si rientri nei limiti reddituali e patrimoniali fissati all'art. 2 del d.l. 4/2019. In tal caso, ci si è chiesti se il meccanismo di condizionalità da applicare sia quello previsto a tutela della disoccupazione involontaria dal d. lgs. 150/2015 o quello aggiornato del d.l. 4/2019 applicabile ai percettori di reddito di cittadinanza. Cfr. P. Pascucci, *Vecchi e nuovi modelli di protezione sociale. Fondamenti, sostenibilità, criticità*, Seminario della «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 17 maggio 2019. La risposta al quesito posto da Pascucci – che per chi scrive si risolve nell'applicazione della condizionalità prevista per il RdC, assorbente rispetto agli altri strumenti di tutela – non è priva di risvolti pratici, poiché i due meccanismi di condizionalità richiedono attivazioni più o meno invadenti nella vita lavorativa del beneficiario.

nente del nucleo familiare disoccupato a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni»<sup>771</sup>.

In sintesi, si tratta in entrambi i casi di misure condizionate<sup>772</sup>, tanto al possesso dei requisiti di accesso (cd. selettività) quanto alla disponibilità a rendersi “occupabile” nel mercato del lavoro (cd. condizionalità), elementi che verranno trattati disgiuntamente nei paragrafi che seguono.

## 2. L'ambiguità semantica della denominazione.

Date, in via di prima approssimazione, le sue essenziali caratteristiche, c'è da chiedersi se una misura di sostegno al reddito con un corredo genetico di tal fatta, corrisponda realmente all'identikit del «reddito di cittadinanza».

Stando ad una invalsa prassi terminologica – inaugurata dai teorici del collettivo Charles Fourier, poi diventato BIEN (Basic Income Earth Network) – il “reddito di cittadinanza” è sinonimo di “reddito di base”, con ciò intendendo «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite»<sup>773</sup>. A fronte di questa definizione di reddito – universale, a destinazione individuale, non selettivo e non condizionato – la via italiana al reddito di cittadinanza pare *ictu oculi* un inganno lessicale<sup>774</sup>: la misura che lascia in eredità il governo Lega-5S è, per contro, selettiva<sup>775</sup>, destinata ai nuclei familiari, con controllo delle risorse (cd. *means test*<sup>776</sup>) ed un articolato apparato di controprestazioni che si sostanziano principalmente in obblighi di formazione/riqualificazione professionale, ricerca attiva del lavoro, svolgimento non remunerato di lavori definiti di pubblica utilità e accettazione di offerte di lavoro «congrue» (cd. condizionalità).

<sup>771</sup> Art. 2 co. 3 d.l. 4/2019. La qualificazione della volontarietà, che esclude un intervento di sostegno a favore del “disoccupato volontario”, riprende la *littera* dell'art. 38 Cost. co. 2, che secondo l'opinione di Balandi, pur essendo “di origine liberale e bismarckiana”, riprende buona parte della struttura della XXVII disposizione della Carta del Lavoro fascista, costituendo di fatto una “sopravvivenza post-costituzionale” dei “caratteri dell'ordinamento sociale corporativo”. Cfr. G. G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, *Lectio Magistralis* Premio “G. Ghezzi”, Bologna, 16 aprile 2019, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, n. 2/2015, pp. 313-315.

<sup>772</sup> Secondo l'autorevole parere di Philippe Van Parijs, «il reddito di cittadinanza è semplicemente una versione più generosa del reddito di inclusione». Cfr. G. MODICA SCALA, *Il workfare di Di Maio organizza lo sfruttamento. Intervista a Van Parijs*, *Jacobin Italia*, 1 febbraio 2019, consultabile qui <https://jacobinitalia.it/il-workfare-di-di-maio-organizza-lo-sfruttamento/>.

<sup>773</sup> P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>774</sup> Sostiene questa tesi anche G. G. BALANDI, il quale antepone puntualmente l'aggettivo “cosiddetto”: a suo dire, l'RdC andrebbe rinominato *reddito minimo integrativo marginale* poiché non possiede i caratteri dell'universalismo, della non condizionalità e della uniformità che connoterebbero, per lui, un vero reddito di cittadinanza (“nel senso di appartenenza all'universo individuato, non necessariamente corrispondente alla cittadinanza in senso formale”), *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, *Lectio Magistralis* Premio “G. Ghezzi”, Bologna, 16 aprile 2019. Secondo Giuseppe Bronzini, per contro, si tratta di una polemica priva di fondamento poiché in talune esperienze regionali è già apparsa questa dicitura nella sua veste più selettiva e condizionata, assimilabile al reddito minimo garantito. V. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in *Volerelaluna.it*, 11 febbraio 2019.

<sup>775</sup> I requisiti di accesso sono dettagliatamente disciplinati all'art. 2 d. l. 4/2019.

<sup>776</sup> Secondo i dati aggiornati al 4 settembre 2019, a soli cinque mesi dall'entrata in vigore, il 28% delle richieste per ricevere Rdc o Pensione di cittadinanza sono state respinte, il 6,2% risultano in stato di lavorazione, mentre circa il 66% delle richieste risultano accolte. Fonte: INPS, *Osservatorio Rei e Rdc*, settembre 2019, p. 2.

Paradossalmente, dunque, l'unica aderenza della misura introdotta dal precedente Governo alla nozione di *cittadinanza* sembra risiedere nella sua torsione discriminatoria<sup>777</sup>, laddove è specificato che l'aspirante beneficiario deve risultare, cumulativamente, «in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare (...) che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo<sup>778</sup>» o, ancora, «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»<sup>779</sup>.

Coerentemente con le politiche nazionalistiche del governo, il secondo criterio per l'accesso al beneficio pare inequivocabilmente una malcelata forma di discriminazione indiretta nei confronti dei migranti, andando ben oltre il requisito dei cinque anni previsto per i "soggiornanti di lungo periodo con permesso di soggiorno UE" (parificati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano, ai fini del godimento dei servizi e prestazioni sociali). In proposito, salvo una recente e contraddittoria pronuncia sull'assegno sociale<sup>780</sup>, la Corte costituzionale ha reiteratamente ritenuto lo *status* di cittadino insufficiente, *ex se*, per operare nei suoi confronti erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero legalmente residente da lungo periodo<sup>781</sup>: pur riconoscendo che le politiche sociali possono richiedere un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza<sup>782</sup>, il giudice costituzionale ha circoscritto il margine di manovra del legislatore entro limiti non arbitrari e irragionevoli<sup>783</sup>, ritenendo illegittime disposizioni che richiedono una permanenza nel territorio ampiamente superiore a quella necessaria all'ottenimento dello status

<sup>777</sup> Cfr. G. P. CELLA, *Lavoro, lavori, cittadinanza*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori. (Sociologia del lavoro, dell'organizzazione e dell'economia*, IV fascicolo, anno 2000, pp. 57 e ss.). Secondo l'A., sebbene il concetto di cittadinanza nella declinazione marshalliana richiami l'uguaglianza «rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale status», quando «la cittadinanza è priva di aggettivi, può essere all'origine di profonde disuguaglianze, o comunque fonte della loro legittimazione».

<sup>778</sup> Il «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo» è un permesso di soggiorno speciale a beneficio di cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro. La disciplina del soggiorno di lungo periodo degli stranieri provenienti da Paesi terzi è contenuta nel D. Lgs. 3/2007, che ha novellato il T.U. in materia di immigrazione recependo la direttiva 2003/109/CE.

<sup>779</sup> Art. 2, co. 1, lett. a) del d.l. 4/2019. Su questo specifico profilo, cfr. più analiticamente G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro.*, §4.5: *Il problema della selezione degli aventi diritto*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".it, n. 389/2019. Le statistiche più recenti offrono uno spaccato che privilegia nettamente i nuclei familiari in possesso della cittadinanza italiana, che costituiscono quasi il 90% dei beneficiari; residualmente, risulta un 5,6% di nuclei familiari extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno UE, il 3,3% di cittadini europei ed infine nuclei costituiti da familiari delle precedenti categorie. Fonte: INPS, *Osservatorio Rei e Rdc*, settembre 2019, p. 10.

<sup>780</sup> Si tratta della sent. n. 50 del 15 marzo 2019, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che subordina il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Secondo la valutazione della Corte, l'assegno sociale costituisce una prestazione non diretta al soddisfacimento di bisogni primari o posta a garanzia della stessa sopravvivenza del soggetto e, in quanto tale, non soggiace al divieto di discriminazione ex art. 3 della Costituzione: «rientra (...) nella discrezionalità del legislatore – si legge nelle motivazioni della Corte – riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. Pertanto sotto nessun profilo può ritenersi violato l'art. 3 Cost. con riferimento a quegli stranieri che invece tale status non hanno».

<sup>781</sup> Da ultimo con sent. n. 106/2018, in *Foro It.*, 2018, 7-8, 1, 2252.

<sup>782</sup> Cfr. sent. n. 432/2005; ord. n.32/2008.

<sup>783</sup> Sentt. nn. 222/2013; 133/2013, 40/2011. In dottrina, cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano: una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, cap. III.

di soggiornante di lungo periodo (5 anni)<sup>784</sup>.

Per altro verso, la discriminazione si riverbererebbe indirettamente anche sui soggetti ccdd. “senza dimora”: in Italia sono oltre 50.000 le persone senza dimora in situazione di grave privazione materiale<sup>785</sup>, molte delle quali non possiedono la residenza anagrafica. Per questo motivo, a partire dal 1992, alcuni Comuni<sup>786</sup> hanno istituito una “residenza fittizia”, permettendo legalmente il rilascio di una carta di identità e, quindi, l’accesso ai diritti e alle prestazioni essenziali normalmente dipendenti dall’iscrizione anagrafica. Si porrà un problema di carattere altrettanto discriminatorio nei confronti dei senza dimora che abbiano la sventura di far parte di un Comune che non abbia ancora istituito la residenza fittizia o, parimenti, di un Comune che vi abbia provveduto “solo” negli ultimi dieci anni.

Di fatto, ricapitolando, la misura di *welfare* varata dall’attuale Governo non è un reddito di cittadinanza incondizionato, non è universale (come, del resto, accade quasi sempre<sup>787</sup>) e la condizione fissata dall’art. 2 è, peraltro, costituzionalmente assai dubbia. Il *maquillage* terminologico parrebbe, dunque, profilarsi come un triplice tradimento<sup>788</sup>.

### 3. Il “Patto per il lavoro” e la congruità dell’offerta lavorativa.

Il reddito di cittadinanza è definito, all’art. 1, «misura fondamentale di politica attiva del lavoro<sup>789</sup> a garanzia del diritto al lavoro (...)»<sup>790</sup>. Tra le disposizioni centrali del recente decreto c’è, infatti,

<sup>784</sup> È il caso della già richiamata sent. 106/2018, con la quale la Corte è intervenuta a censurare una legge regionale della Liguria che prevedeva un periodo di residenza di 10 anni nel territorio della regione per il migrante intenzionato ad accedere all’assegnazione di un alloggio popolare, per irragionevolezza e mancanza di proporzionalità ex art. 3 Cost. In proposito, va richiamato anche l’orientamento della Corte di Giustizia, secondo cui il principio di non discriminazione (art. 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell’UE) risulta violato non solo in presenza di palesi discriminazioni basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.

<sup>785</sup> Rapporto Istat – fio.PSD – MLPS – Caritas, 2015.

<sup>786</sup> Secondo le stime della fio.PSD si tratta di 209 Comuni su 7918.

<sup>787</sup> L’unico Stato al mondo in cui è pienamente operativo un reddito di base universale e incondizionato è l’Alaska. Altrove sono in corso diverse sperimentazioni, di iniziativa prevalentemente governativa e amministrativa, che hanno ad oggetto un reddito di base incondizionato ma selettivo, poiché limitato ad un campione ridotto di soggetti. Un esempio recentemente balzato agli onori della cronaca è l’esperimento finlandese, momentaneamente concluso, di cui sono stati pubblicati i primi parziali risultati consultabili qui: [https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIzO/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment](https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIzO/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment)

<sup>788</sup> Come afferma Philippe Van Parijs, pur essendo incondizionato sotto vari aspetti, il reddito di base «resta condizionato sotto un aspetto molto importante (...). Noi interpretiamo questa condizione come residenza fiscale piuttosto che come residenza permanente o cittadinanza. Ciò esclude i turisti e gli altri viaggiatori, gli immigrati senza permesso di soggiorno e anche i diplomatici e il personale delle organizzazioni sovranazionali, i cui redditi non sono sottoposti alla tassazione locale sui redditi delle persone fisiche o ad altre imposte utilizzate per finanziare il reddito di base». Cfr. P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGH; *Il reddito di base. Una proposta radicale*; Bologna; Il Mulino; 2017; p. 19.

<sup>789</sup> Per un chiaro approfondimento diacronico sulle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) in Europa e sulle dinamiche di *policy transfer* tra Usa ed Europa, cfr. N. COUNTOURIS - M. FREEDLAND, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l’impiego*, in *DLRI*, 2005, n. 108, pp. 558 ss.

<sup>790</sup> Come fa notare Anna Alaimo, rispetto al REI c’è uno slittamento di non poco conto, che riguarda il passaggio da una «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale» (REI), al RdC in cui le allusioni «alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale» sono posposte (A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all’assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variaz. temi dir. Lav.*, 2, 2019, pp. 472-473).

un aggiornamento del requisito della cd. condizionalità<sup>791</sup>, già previsto nell'ambito delle politiche di sostegno al reddito<sup>792</sup> e per la disoccupazione<sup>793</sup>.

Come in precedenza, il beneficio è erogato in base a soglie reddituali e patrimoniali, tanto a chi possieda un lavoro, quanto a chi – salvo il caso di dimissioni intervenute senza giusta causa – lo abbia perso o sia, *tout court*, privo di un'occupazione. L'erogazione del beneficio, nondimeno, è tuttora «condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni (...) nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale»<sup>794</sup>. Tali obblighi incombono su «tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione»<sup>795</sup>, con l'esclusione estesa anche nei confronti dei soggetti con più di 65 anni, ai soggetti disabili e ai componenti con carichi di cura<sup>796</sup>.

La dichiarazione di immediata disponibilità va resa personalmente, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, presso i Centri per l'impiego o tramite apposita Piattaforma digitale<sup>797</sup>. Meta finale della complessa staffetta burocratica tra Cpl e Piattaforme digitali è la stipulazione di un Patto per il Lavoro<sup>798</sup>, che assume le stesse caratteristiche del vecchio Patto di Servizio Personalizzato (PSP)<sup>799</sup>, integrato con ulteriori stringenti obblighi puntualmente elencati all'art. 8, lettera b) del d. l. 4/2019<sup>800</sup>. Tra questi, spicca la necessaria accettazione di «almeno una di tre offerte di

<sup>791</sup> Per un chiaro *excursus* della condizionalità in Italia, cfr. A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 158 ss. Sullo stesso tema, cfr. anche L. CO-RAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139, pp. 489 ss., M. D'OGNIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, pp. 389 ss.; L. TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019, cap. II.

<sup>792</sup> Dapprima con il SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) e l'ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione), poi assorbite, entrambe, dal REI (Reddito di Inclusione).

<sup>793</sup> Ai sensi dell'art. 21, co. 1, d. lgs. n. 150 del 2015, la richiesta di NASpl e di DIS-COLL equivalgono a dichiarazione di immediata disponibilità (DID) a svolgere un'attività lavorativa e partecipare alle iniziative promosse dal Centro per l'Impiego (Cpl). Entro 30 giorni dalla DID, il soggetto rimasto privo di impiego è tenuto a contattare il Cpl per confermare lo stato di disoccupazione.

<sup>794</sup> Art. 4, co. 1, d. l. 4/2019.

<sup>795</sup> Art. 4, co.2, d. l. 4/2019.

<sup>796</sup> Questi ultimi sono «valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, come definiti a fini ISEE» (art. 4 co.3 d.l. 4/2019).

<sup>797</sup> Le piattaforme digitali per l'attivazione e gestione dei patti sono disciplinate all'art. 6, d. l. 4/2019. Il richiedente sarà poi convocato – entro lo stesso termine di 30 giorni – dal Cpl territorialmente competente, obbligato a rendere la DID eventualmente non resa prima, all'atto di questo primo incontro. Per il tramite della Piattaforma digitale, vengono resi noti i beneficiari maggiorenni e di età pari o inferiore a 29 anni, affinché siano anch'essi convocati nel termine di 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. La medesima Piattaforma individua gli altri componenti sui quali non sussistono cause di esonero, che saranno obbligati a rendere dichiarazione di immediata disponibilità entro i 30 giorni successivi (art. 4 co. 6, d. l. 4/2019).

<sup>798</sup> In alternativa, «nel caso in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale» e i bisogni dei componenti il nucleo familiare non siano «prevalentemente connessi alla situazione lavorativa», può essere stipulato un Patto per l'inclusione sociale. Sulla qualificazione del «patto» in termini contrattuali, v. ampiamente E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2018, pp. 482-483.

<sup>799</sup> Art. 20 del d. lgs. n. 150 del 2015.

<sup>800</sup> Dovrà, nello specifico, «1) registrarsi sull'apposita piattaforma digitale di cui all'articolo 6, comma 1, e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca del lavoro; 2) svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo le modalità che definite nel Patto per il lavoro,

lavoro congrue»<sup>801</sup>, con parametri complessivamente legati alla coerenza con le esperienze e competenze maturate<sup>802</sup>, alla tipologia contrattuale<sup>803</sup>, all'entità della retribuzione<sup>804</sup>, alla durata di fruizione del beneficio, all'allocazione geografica dell'occasione di lavoro e al numero di offerte rifiutate. È in relazione a questi ultimi parametri che si manifestano le sostanziali modifiche da parte del decreto n. 4 del 2019: si prevede, infatti, un massimo di tre offerte che incidono pesantemente, a seconda del decorso del tempo, sui confini geografici entro i quali può essere considerata congrua l'offerta<sup>805</sup>.

Si tratta di un parametro di congruità potenzialmente vessatorio<sup>806</sup> nei confronti del beneficiario, che verosimilmente cercherà di ricorrere ad espedienti vari per sfuggire al giogo della cd. *trappola della disoccupazione*: con buona dose di probabilità, risulterà preferibile – fin dove permesso dalla norma – la mera percezione del beneficio rispetto all'accettazione di un'occupazione distante dalla propria residenza che, tralasciando profili esistenziali problematici per gli assetti familiari, rischia di riverberarsi anzitutto sulle condizioni economiche di chi sia costretto a convertirsi in lavoratore pendolare: «vi è da chiedersi se questa condizionalità sull'asse Sud-Nord avrà solo l'effetto di incrementare ulteriormente la migrazione interna»<sup>807</sup>.

---

che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente; 3) accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'autoimprenditorialità, secondo le modalità individuate nel Patto per il lavoro, tenuto conto del bilancio delle competenze, delle inclinazioni professionali o di eventuali specifiche propensioni; 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate; 5) accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue (...).

<sup>801</sup> Definite all'art. 25 del d. lgs. n. 150 del 2015 e al comma 9 del d. l. n. 4 del 2019.

<sup>802</sup> Ai sensi dell'art. 4 del succitato decreto ministeriale, queste vengono «rilevate automaticamente nell'ambito di una procedura informatica guidata», assumono quale riferimento la classificazione dei settori economico-professionali – sistema di classificazione che consente di aggregare in settori l'insieme delle attività e delle professionalità operanti nel mercato del lavoro – e sono variamente articolate in base alla durata dello stato di disoccupazione (0-6 mesi; 6-12; più di 12).

<sup>803</sup> Art. 5 D.M. 42/2018.

<sup>804</sup> Indipendentemente dalla durata dello stato di disoccupazione, l'offerta di lavoro è considerata congrua se l'entità della retribuzione, al netto dei contributi a carico del lavoratore, è superiore di almeno il 20% dell'indennità percepita nell'ultimo mese precedente. Giova sottolineare che la Naspi, tra le principali indennità di disoccupazione, è pari al 75% della retribuzione media degli ultimi 4 anni e, dopo i primi 4 mesi, è soggetta a *décalage*, decrescendo del 3% per ogni mese successivo. Per chi non fosse destinatario di misure di sostegno al reddito per la disoccupazione, la congruità retributiva è parametrata al «beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione», rispetto al quale il salario deve risultare «superiore di almeno il 10%». In termini più prosaici, l'offerta di lavoro risulterà *congrua* laddove preveda una retribuzione mensile superiore a 858€.

<sup>805</sup> Più specificamente, è considerata congrua un'offerta di lavoro entro cento chilometri di distanza dalla residenza del soggetto (o raggiungibile comunque entro 100 minuti con mezzi di trasporto pubblici), nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio; un'offerta di lavoro entro duecentocinquanta chilometri, se si tratta di seconda offerta o decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio; un'offerta di lavoro ovunque collocata nel territorio italiano, in caso di terza offerta o in caso di rinnovo del beneficio ex art. 3 co. 6. Nell'analisi di Manuel Marocco, che compara efficacemente il nuovo RdC con i meccanismi di condizionalità previsti dal d. lgs. 150/2015, il primo viene descritto come maggiormente rigoroso «se si osservano alcuni degli obblighi di attivazione e la progressione sanzionatoria in caso di inadempimento». Unica eccezione, secondo Marocco, è costituita dal rifiuto dell'offerta di lavoro, «unico caso (...) in cui si rileva una, seppur parziale, minore severità della disciplina applicabile ai beneficiari di RdC». Cfr. M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. MAROCCO - S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, pp. 71-74.

<sup>806</sup> Trattasi di eventualità poiché, al giorno d'oggi, è rimasto tuttora inceppato l'avvio della cd. fase 2 del RdC, relativa all'attivazione del beneficiario. Si riconferma la scarsa "fortuna attuativa" della condizionalità, secondo Marocco legata alla «cronica debolezza istituzionale ed economica propria degli organismi deputati ad attuarla la fase di attivazione» e alla «questione della frattura istituzionale fra politiche attive e passive», in contrapposizione al cd. *one stop shop* (sportello unico). Cfr. M. MAROCCO, *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>807</sup> M. MAROCCO, *op. cit.*, p. 80.

D'altro canto, non si possono sottacere i correttivi raggiunti in sede di conversione per mitigare l'entità degli spostamenti nei confronti dei nuclei familiari in cui siano presenti soggetti disabili o figli minori<sup>808</sup>, nonché l'elemento positivo della «esimente» per “i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età”<sup>809</sup>, che saranno sollevati *tout court* dagli obblighi collaterali alla fruizione del Rdc<sup>810</sup>. Peraltro, va sottolineato l'apprezzabile sforzo di coniugare il reinserimento lavorativo dei percettori di RdC con quello che potremmo definire, a ben vedere, un «salario minimo» pari a 858€<sup>811</sup>.

I soggetti che risulteranno obbligati a sottoscrivere il Patto per il lavoro, potranno sottrarsi anche in presenza di un “giustificato motivo”, con l'onere di comunicare e documentare le cause giustificative entro due giorni lavorativi dall'offerta di lavoro.<sup>812</sup> L'ipotesi dell'impedimento oggettivo e della causa di forza maggiore risulterà, verosimilmente, l'*escamotage* più ricorrente e al contempo più arduo sul piano probatorio per chi cercherà di sottrarsi alle migrazioni su territorio nazionale imposte dalla nuova rigida condizionalità lavorativa<sup>813</sup>.

A margine dei profili legati al reinserimento lavorativo, in capo ai beneficiari di Rdc sorgerà, poi, l'obbligo di partecipare – gratuitamente – a progetti “utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni” per un monte ore complessivamente “compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti”<sup>814</sup>. La prescrizione, che sembra ricalcare una visione stigmatizzante della povertà, si iscrive nello schema tipico del *workfare* ma alludendo ad attività svolte fuori dal mercato, come tali prive di retribuzione. Rischia di ripresentarsi così, per via statale, una prassi oramai invalsa tra privati: l'ossimoro del lavoro gratuito in cui riecheggiano i lavori socialmente utili<sup>815</sup>.

<sup>808</sup> Art. 4 co. 9 lett. d) e d-bis), d. l. 4/2019. L'ipotesi vale anche in caso di genitori legalmente separati.

<sup>809</sup> Art. 4 co. 3, d. l. 4/2019.

<sup>810</sup> C'è, tuttavia, da chiedersi quanto questa previsione possa – nella sua applicazione concreta – creare disparità di genere laddove non dovesse accogliere una condivisa ripartizione dei compiti di cura entro le mura domestiche, tradizionalmente appannaggio delle sole donne.

<sup>811</sup> Art. 4 co. 9-bis, d. l. 4/2019.

<sup>812</sup> Secondo l'art. 8 del decreto ministeriale di attuazione dell'art. 25 del d. lgs. n. 150 del 2015, il giustificato motivo ricorre in caso di: a) documentato stato di malattia o di infortunio; b) servizio civile e richiamo alle armi; c) stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge; d) gravi motivi familiari documentati o certificati; e) casi di limitazione legale della mobilità personale; f) ogni comprovato impedimento oggettivo o causa di forza maggiore, documenti o certificati cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di accettare l'offerta di lavoro congrua.

<sup>813</sup> Secondo i più recenti dati statistici, risultano nettamente prevalenti i nuclei percettori di Rdc nelle regioni del Sud e delle isole (con, in testa, Campania e Sicilia). Fonte: INPS, *Osservatorio Rei e Rdc*, settembre 2019, p. 2.

<sup>814</sup> Art. 4 co. 15 d. l. 4/2019.

<sup>815</sup> Nel caso dei lavori socialmente utili, è stato messo in luce come lo scambio debba inquadrarsi «secondo i principi della sicurezza sociale, quantunque non possa negarsi che l'implicazione personale in un'attività lavorativa postuli necessariamente l'apprestamento di tutele proprie del lavoro *tout court*, quale che sia la forma in cui esso si svolga (art. 35 Cost.)» [così F. BANO, voce Lavori socialmente utili, in *Digesto*, Disc. Priv., Sez. Comm., Agg., 2000, p. 428; cfr. anche G. FERRARO, I contratti di lavoro, Padova, Cedam, 1998, p. 709]. Coerentemente a questo indirizzo dottrinale, la Corte di Cassazione ha specificato che il rapporto possiede «matrice essenzialmente assistenziale (...), pur non escludendosi l'applicabilità di alcuni istituti tipici del lavoro subordinato» (Cass. civ. Sez. lavoro, 29 gennaio 2007, n. 1828, in *Foro It.*, 2007, I, col. 1749, con nota di S. L. GENTILE; orientamento richiamato da Cass. civ. Sez. lavoro, 14 marzo 2018, n. 6155 in *Foro It.*, 2018, 7-8, 1, 2471). I giudici di legittimità si sono, poi, espressi anche in tema di diritto alla retribuzione stabilendo che nel caso in cui prestazione si discosti, per contenuto e orario, da quella dovuta in base al programma originario e venga resa in

Alla luce delle suddette caratteristiche, è agevole notare che si acuisce – anziché allentarsi – la distanza dall'idealtipico lavoro *decente, adeguato e appagante*<sup>816</sup>.

#### 4. L'apparato sanzionatorio.

Non privo di rilievi è l'inasprito apparato sanzionatorio, nel quale per la prima volta nella storia delle politiche passive italiane viene richiamato lo strumento penale<sup>817</sup>. All'art. 7 spiccano, anzitutto, tre specifiche figure di reato di nuovo conio<sup>818</sup>:

- resa o utilizzazione di dichiarazioni/documenti falsi o attestanti cose non vere;
- omissione di informazioni dovute;
- omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio (anche se provenienti da attività irregolari) nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'art. 3 co. 8, 9 e 11.

Sebbene l'ambito penalistico esuli dalle nostre specifiche competenze, pare ineludibile accennare di seguito all'articolato apparato sanzionatorio, al fine di meglio comprendere la portata del RdC nella sua complessità. Per le prime due fattispecie di reato, è prevista la reclusione da due a sei anni; per la terza, la reclusione da uno a tre anni. Pene accessorie sono, poi, costituite dall'«immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva» e dalla «restituzione di quanto indebitamente percepito»<sup>819</sup>, con l'impossibilità di tornare a richiedere il beneficio per i successivi dieci anni dalla condanna<sup>820</sup>.

---

contrasto con norme poste a tutela del lavoratore, trova applicazione la disciplina ex art. 2126 cod. civ., da reputarsi compatibile con il regime del lavoro pubblico contrattualizzato (Cass. Civ. Sez. Lav., 11 maggio 2009, n. 10759 in *Mass. Giur. It.*, 2009).

<sup>816</sup> Questi tre aggettivi, oltreché ricorrere in diverse fonti sovranazionali sottoforma di *decent work* o *suitable employment*, sono chiaramente illustrati nello specifico da Countouris e Freedland, che qui possiamo tentare di sintetizzare: “decente” viene inteso quel lavoro che rispetti «sicurezza e salute, diritti fondamentali della persona e obiezione di coscienza»; “adeguato” qualsiasi lavoro che fornisca al lavoratore «la capacità di mantenere gli standard di vita personali e familiari per i quali ha lavorato durante la sua esistenza»; “appagante”, infine, definito più in negativo, come un lavoro che non sia eccessivamente breve e che, a differenza dei cd. lavoretti, lo aiuti «a progredire nella carriera, a migliorare le proprie prospettive occupazionali, professionalità e competenze» anche nel succedersi di differenti impieghi (N. COUNTOURIS - M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 584-588).

<sup>817</sup> G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO - S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, p. 100. Secondo l'A., il d.l. 4/2019 strizza l'occhio «a quello che la letteratura ha imparato a chiamare "populismo penale"». V. anche A. ALAIMO, *op. cit.*, pp. 483-484, secondo la quale con un siffatto sistema sanzionatorio – che «lascia persino intravedere problemi di legittimità costituzionale» – si registra una «significativa torsione del sistema verso la sua componente vincolistico/punitiva».

<sup>818</sup> Per l'indebita fruizione del REI erano previste solo sanzioni di tipo patrimoniale, specificamente disciplinate all'art. 12 d. lgs. 147/2017.

<sup>819</sup> D. L. 4/2019; art. 7 co. 3. L'immediata revoca e la restituzione di quanto indebitamente percepito, ordinariamente disposte dall'INPS, possono altresì essere disposte dall'amministrazione erogante ex art. 7 co.4.

<sup>820</sup> La decadenza (non retroattiva) dal beneficio è poi prevista in caso di: dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro non effettuata; mancata sottoscrizione del Patto per il Lavoro/per l'inclusione sociale; mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo; mancata adesione ai progetti di utilità collettiva di titolarità dei comuni; mancata accettazione di una delle tre proposte congrue; mancata comunicazione/comunicazione mendace in caso di variazione della condizione occupazionale «nelle forme dell'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo»; mancato aggiornamento della DSU in caso di variazione del nucleo familiare; esito positivo di attività ispettiva circa lo svolgimento non dichiarato di attività di lavoro (sia esso dipendente, co.co.co o autonomo). Specifiche sanzioni patrimoniali sono previste in caso di mancata presentazione alle convocazioni dei Cpl e dei servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni; mancata presentazione alle iniziative di orientamento ex art. 20 co. 3 lett. a) del d. lgs. 150/2015;

Preposti ai controlli e alle verifiche saranno, congiuntamente, i Cpl, i comuni (con un particolare protagonismo relativo al controllo incrociato delle informazioni dichiarate), l'INPS, l'Agenzia delle Entrate e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che dovranno trasmettere la documentazione completa all'autorità giudiziaria, entro dieci giorni dall'accertamento; mentre l'irrogazione delle sanzioni patrimoniali, nonché il recupero dell'indebito, sarà compito esclusivo dell'INPS. Oltre alle succitate attività ispettive volte al contrasto del lavoro irregolare, saranno predisposti dei controlli per verificare l'effettivo stato delle coppie che risultino separate o abbiano cambiato residenza dopo l'1 settembre 2018<sup>821</sup>: all'uopo sono state implementate le dotazioni organiche della Guardia di Finanza (+100 ispettori)<sup>822</sup>, dell'Arma dei Carabinieri (+ 32 ispettori; +33 appuntati e carabinieri)<sup>823</sup>.

Focalizzandoci, anzitutto, sulle fattispecie di reato, occorre rilevare la lacunosa tipizzazione operata dal legislatore che, nei fatti, affida agli operatori l'arduo compito di individuare il *discrimen* tra l'omissione di «informazioni dovute» (art. 7 co. 1) e l'«omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre *informazioni dovute* e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio» (art. 7 co.2; corsivo nostro): la prima condotta omissiva sarebbe punita con la reclusione da due a sei anni; la seconda con la reclusione da uno a tre anni. Trattasi in ambo i casi di «informazioni dovute»: un esempio classico è rappresentato dalla variazione della condizione occupazionale «nelle forme dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente», poiché in tal caso «il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento» (art. 3 co. 8)<sup>824</sup>.

In assenza di criteri interpretativi sussidiari, l'unica differenza che pare sussistere tra le due fattispecie è l'elemento soggettivo del dolo specifico, consistente nel truffaldino «fine di ottenere indebitamente il beneficio». Tale interpretazione relegherebbe alla pena meno severa l'ipotesi – tutt'altro che peregrina – in cui ci si discosti colposamente e sensibilmente dall'ammontare effettivo da dichiarare, fermo restando il possibile ricorso alla circostanza attenuante della particolare tenuità del fatto ex art. 62 c.p.

L'omissione delle comunicazioni relative alle variazioni di reddito o di patrimonio potrebbe avere ad oggetto, secondo il legislatore, anche «attività irregolari». Tralasciando la singolarità di un ipotetico obbligo di comunicare l'avvio di nuova «attività irregolare», non possiamo esimerci dall'evindenziare la mancanza di una definizione specifica che inquadri un numero chiuso di «attività irregolari»<sup>825</sup>, nonché l'indeterminatezza relativa al soggetto agente del reato<sup>826</sup>.

---

mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione (art. 7, co. 7-9, d.l. 4/2019).

<sup>821</sup> In particolare, «se la separazione o il divorzio sono avvenuti successivamente alla data del 1° settembre 2018, il cambio di residenza deve essere certificato da apposito verbale della polizia locale» (art. 2 co. 5 lett. a) d. l. 4/2019).

<sup>822</sup> Art. 6, co. 6-bis d. l. 4/2019.

<sup>823</sup> Art. 7 co. 15-*quater* e 15-*quinqies*.

<sup>824</sup> Per non fare che un esempio, se il componente single intascasse 780€ di RdC (500 reddito + 280 rimborso canone di locazione) e venisse assunto a luglio con uno stipendio di 1250€ mensili, da agosto il suo RdC scenderebbe a 363€ (83 reddito + 280 rimborso canone di locazione).

<sup>825</sup> A sottolinearlo è anche il Servizio Studi del Senato nel suo dossier sul d.l. 4/2019; cfr. p. 37.

<sup>826</sup> Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 101-102.

Qualche perplessità sorge, altresì, sulla proporzionalità della pena prevista per l'ottenimento indebito del beneficio, più elevata rispetto al reato di falso materiale e ideologico in atto pubblico, dove la forbice edittale è da uno a sei anni. Come ammoniva il Servizio Studi del Senato, «potrebbe essere ritenuta opportuna una valutazione di tale profilo, considerato che le ipotesi di falso commesse da privati sono ordinariamente oggetto di sanzioni meno gravi rispetto alle corrispondenti ipotesi di falso commesse da pubblici ufficiali»<sup>827</sup>.

Sfugge, infine, il motivo per il quale il legislatore non abbia fatto ricorso a due fattispecie di reato già presenti nel nostro codice penale, in rapporto di sussidiarietà l'una con l'altra<sup>828</sup>: l'art. 640-*bis* (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche)<sup>829</sup> e l'art. 316-*ter* (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato). L'art. 640-*bis* consiste in un'ipotesi speciale di truffa<sup>830</sup> nei casi in cui «il fatto di cui all'art. 640 c.p. riguardi contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo o comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee»<sup>831</sup>. Con l'art. 316-*ter*, introdotto nel 2000, si punisce una fattispecie residuale e molto contigua rispetto alla truffa aggravata, prevedendo che «salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'art. 640-*bis*<sup>832</sup>, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni» (corsivo nostro), prevedendo poi al secondo comma una soglia di punibilità (3999,99€) al di sotto della quale si applica solo una sanzione amministrativa.

Il reato previsto all'art. 316-*ter* contempla una condotta, *de facto*, identica a quella punita dall'art. 7 co. 1 del decreto 4/2019; con una sanzione, però, decisamente più mite (reclusione da sei mesi a tre anni o degradazione a sanzione amministrativa in caso di rientro nella soglia di punibilità di cui sopra). Secondo autorevole dottrina, si può ritenere che siano riconducibili all'art. 316-*ter* c.p. «tutte quelle condotte decettive che si collocano al di fuori delle ipotesi di raggirio e artificio, come

<sup>827</sup> *Ibid.*

<sup>828</sup> Così ha chiarito la Corte cost. con ordinanza n. 95/2004, specificando che l'art. 316-*ter* è una «disposizione che – nel comminare sanzioni più miti di quelle previste dall'art. 640-*bis* c.p. – è peraltro eloquentemente indicativa dell'intento legislativo di reprimere, con essa, fatti di minore gravità, sul piano del disvalore di condotta, rispetto a quelli attinti dalla norma principale».

<sup>829</sup> Richiamato nel testo del decreto all'art. 7 co. 3 in riferimento alle conseguenze per le quali, *ipso iure*, scatta «l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito». La pena per il reato previsto all'art. 640-*bis* è la reclusione da uno a sei anni.

<sup>830</sup> In dottrina e in giurisprudenza è affiorato il dubbio se l'art. 640-*bis* configuri una circostanza aggravante della truffa o, piuttosto, una autonoma figura di reato. A sostegno della prima tesi, v. PELLISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma?* (nota a Cass. 15 ottobre 1998), in *Dir. pen. e proc.*, 1999, 341; SPAGNOLO, *Breve commento*, cit. 703. A favore della fattispecie autonoma, v. Cass. 27 ottobre 2000, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, 64, con nota di CORBETTA, *Sintesi della giurisprudenza. Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche: è fattispecie autonoma*; D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. pen.*, 1999, 1235.

<sup>831</sup> Cfr. V. TORRE, *Il contrasto penale alla illegalità in materia di tutela del reddito*, in *Lavoro e diritto*, autunno 2018, pp. 677 e ss. L'A. si sofferma ampiamente sulle difficoltà interpretative e sui tentativi dottrinali e giurisprudenziali di mettere ordine tra le fattispecie di cui all'art. 640-*bis* e 316-*ter*, con particolare riguardo alla frode in ambito previdenziale/assistenziale.

<sup>832</sup> La pena prevista all'art. 640-*bis* è la reclusione da uno a sei anni.

il mendacio semplice, il silenzio antidoveroso o l'omissione, nonché i casi in cui non vi sia un'induzione in errore né un danno patrimoniale, in modo tale da riportare ad una più coerente e ragionevole interpretazione lo schema tipico della truffa"<sup>833</sup>.

### 5. L'art. 4 Cost. tra libertà professionale e dovere di lavorare.

Il rinnovato meccanismo di reinserimento occupazionale per i percettori del reddito di cittadinanza, di concerto con il draconiano apparato sanzionatorio<sup>834</sup>, chiama in causa l'annoso tema del bilanciamento dei meccanismi di condizionalità con i principi costituzionali e i diritti fondamentali della persona<sup>835</sup>. Torna d'attualità, in particolare, il «marginale ed esangue» dibattito sul dovere di lavorare<sup>836</sup> affiorato all'ombra dell'art. 4 Cost.: "all'enfasi posta sulla prima parte dell'art. 4 Cost. non ha fatto da contraltare uguale attenzione alla parte nella quale è richiesto l'adempimento di un dovere"<sup>837</sup>, norma di principio difficilmente interpretabile nella sua reale e concreta portata.

Secondo un'interpretazione sistematica, il dovere di lavorare, oltretutto configurarsi quale dovere morale (come tale incoercibile)<sup>838</sup> attorno ad un meccanismo che privilegi le proprie *possibilità* e

<sup>833</sup> Così V. TORRE, *op. cit.*; v. anche G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna, Zanichelli, p. 204 e S. SEMINARA, Sub art. 316 ter c.p., in *Commentario breve al codice penale*, a cura di G. FORTI, S. SEMINARA, G. ZUCCALÀ, Padova, Cedam, p. 1028. Sull'art. 316-ter ha avuto modo di esprimersi anche la Corte Costituzionale, dichiarando manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 3 e 10 della Cost., specificando che l'art. 316-ter mira ad assicurare agli interessi da esso protetti una tutela "complementare" rispetto a quella già cristallizzata nell'art. 640-bis c.p., coprendo eventuali esigenze di tutela non ricomprese nel paradigma della truffa (C. Cost. 12 marzo 2004, n. 95, in *Cass. Pen.*, 2004, 2249, con nota di MANDUCHI). Per approfondimenti, cfr. RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Digesto disc. pen., Agg.*, t. II, Torino, 2004, pp. 409 ss; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2001, 2563 ss.; PELLISSERO, *Commento alla l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Legis. pen.*, 2001, pp. 1035 ss.

<sup>834</sup> Anche per Anna Alaimo i parametri di congruità dell'offerta e l'apparato sanzionatorio costituiscono i «veri e propri epicentri critici della recente disciplina del RdC» (A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variet. temi dir. Lav.*, 2, 2019, p. 481).

<sup>835</sup> A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 165. Per una completa disamina relativa alla compatibilità costituzionale dei meccanismi di reddito minimo, cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, 2/2014, 149-152; G. G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. e Dir.*, 4/2018; F. RAVELLI, *Reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 81 ss; L. TASCINI, *op. cit.*, pp. 111 ss.

<sup>836</sup> Così è stato definito da Federico Mancini in F. MANCINI, Art. 4, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 247. Secondo Mancini, al co.2 dell'art. 4 "non è toccata la sorte del disposto che immediatamente lo precede: essersi trovato, per quasi un decennio, sotto le luci della ribalta, campo di battaglie teoriche forse senza precedenti nella storia della nostra dottrina per l'impegno postivo dai protagonisti e la loro disponibilità a manifestare le proprie scelte politiche di fondo. Il dibattito suscitato dal 2° comma è stato *marginale ed esangue*". Tra gli autori coevi al Maestro bolognese, si segnalano i contributi di L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 297 ss.; U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 95 ss.; M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 57 ss e 116 ss.; U. PROSPERETTI, *Sul diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1970. Più di recente, Fabio Ravelli ha richiamato contributi dottrinali meno remoti con i quali, a suo dire, si è "desunto, in modo pressoché unanime, il corollario della incoercibilità del dovere di cui al comma 2" (F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 132 ss.). Va tuttavia segnalata la nota autorevole eccezione di Costantino Mortati che, di concerto con alcuni costituenti (tra cui l'on. Basso), individuava nel dovere di lavorare un imprescindibile "presupposto per l'esercizio di diritti politici", con la proposta di negare il diritto di voto a chi, volontariamente, non lavorasse (questa proposta avrebbe costituito, addirittura, il contenuto di un terzo comma dell'art. 4). Per una ricostruzione del dibattito in sede di Assemblea Costituente, cfr. C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 103 ss.

<sup>837</sup> F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 131 ss.

<sup>838</sup> Cfr. tra gli altri, M. MISCIONE, *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 1020-1021.

la propria *scelta*, può non riguardare necessariamente il lavoro orientato al mercato<sup>839</sup>, che finisce spesso per promuovere lo svolgimento di attività inutili, se non addirittura nocive e degradanti<sup>840</sup>: secondo il noto *rapporto Supiot*, redatto alle soglie del nuovo millennio per la Commissione Europea, il paradigma del lavoro di mercato sarebbe destinato ad essere sostituito da un «paradigma della condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza». Coerentemente con questa interpretazione, il lavoro sul quale si fonda la nostra Repubblica può non essere necessariamente il lavoro inteso come merce agilmente fungibile<sup>841</sup>: l'*attività* o la *funzione* esercitata, infatti, può essere orientata al progresso spirituale della società<sup>842</sup>, in alternativa a quello materiale, e – secondo taluni – ricomprendere addirittura le speculazioni del filosofo, l'ascesi dell'anacoreta e la condotta di vita degli *hippies* in radicale rottura con ogni forma di lavoro convenzionalmente produttivo<sup>843</sup>.

Vi è di più: il diritto al lavoro implicherebbe, accanto ad una pretesa positiva nei confronti dello Stato a che vengano create nuove occasioni di lavoro<sup>844</sup>, una pretesa negativa che presupporrebbe, *a latere*, l'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo d'esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa<sup>845</sup>.

<sup>839</sup> A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci, 2003, p. 66. Più radicalmente, nello stesso periodo, André Gorz prefigurava un "esodo dalla società del lavoro", esortando a «guardarlo con occhi diversi: non pensarlo più come ciò che si ha o non si ha, ma come ciò che facciamo. Bisogna osar volere riappropriarci del lavoro». A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998, p. 9. V. anche G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990; M. GRANDI, «Il lavoro non è una merce». Una formula da rimeditare, in *LD*, n. 4/1997; L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari, Laterza, 2009. Più recentemente, Tiraboschi ha evidenziato che «assenza di lucro non significa assenza di creazione di un valore rilevante per il diritto e di un valore economico e tanto meno negazione del carattere professionale di una prestazione di lavoro che, semplicemente, si sviluppa secondo interessi e logiche giustificative di valore d'uso che sono diverse e alternative a quelle dei contratti che generano valore di scambio mediato dal danaro». Cfr. M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in Relazione AIDLASS 2019 «Persona e lavoro tra tutele e mercato», §4.4 *La sfida del «reddito di cittadinanza»: economia di mercato ed economia del sussidio*, 3 giugno 2019.

<sup>840</sup> Secondo l'attuale ancorché risalente approfondimento di Marcuse, l'apparato produttivo viene addirittura definito *totalitario* «nella misura in cui determina non soltanto le occupazioni, le abilità e gli atteggiamenti socialment erichiesti, ma anche i bisogni e le aspirazioni individuali» (H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1999, p. 9). Per una riflessione interessante sul paradigma produttivista e sui ccdd. *bullshit jobs*, v. D. DUMONT - E. DERMINE, *Le droit social et le productivisme. Marché, démarchandisation et transition écologique*, in *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Kluwer, 2018, pp. 10-11 e 26-27.

<sup>841</sup> Per Mengoni il lavoro cui si fa riferimento all'art. 1 della Costituzione è una sineddoche (*pars pro toto*), «cioè quale espressione della persona umana». Cfr. L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, p. 7, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, (a cura di) Mario Napoli, Milano, Vita e Pensiero, 1998. V. anche L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Milano, Feltrinelli, 2018, p. 271.

<sup>842</sup> Paola Bozzao, richiamando la riflessione di Mortati, parla di "dovere di essere socialmente utile" ex art. 4 co. 2 Cost e ricorre al cd. principio di *laboriosità* ai fini di «una rinnovata nozione giuridica del lavoro», in un percorso di valorizzazione di un modello che, secondo l'A., «possiamo ancora definire lavoristico». Cfr. P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.*, 4, 2018, pp. 670-671.

<sup>843</sup> Cfr. F. MANCINI, *op. cit.*, pp. 249-257. L'Autore sostiene che il riferimento normativo al progresso spirituale, voluto ed ottenuto dalle correnti democristiane, può essere letto anche in modo tale da garantire «un tutto laico diritto all'ozio (o meglio, all'*otium*)».

<sup>844</sup> Art. 4 co. 1 Cost.

<sup>845</sup> Così ha riconosciuto la Corte Costituzionale, a partire dalla sent. n. 45/1965 e, pressoché unanimemente, autorevoli Maestri. Cfr. F. MANCINI, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 203 che richiama, tra gli altri, MORTATI, *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1956, I, 160 ss.; MAZZIOTTI, *op. cit.*, pp. 57 ss.; DEL GIUDICE, *Diritto e dovere del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1960, I, 178; SPAGNUOLO-VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 102.

Non riteniamo sia questa la sede per un'approfondita disamina di un annoso tema, potenzialmente sconfinato, che lambisce i connotati ontologici del diritto al lavoro e che non può essere confinato ad una riflessione di poche righe; tuttavia alcune allusioni paiono utili per tentare di delimitare e definire il contesto entro il quale si può inscrivere un costruttivo dibattito sul Rdc.

Il nuovo cd. reddito di cittadinanza rappresenterebbe plasticamente, più di qualunque altro meccanismo di sostegno al reddito, la tensione tra la dimensione "sociale" – l'oramai anacronistico obiettivo di piena occupazione<sup>846</sup>, cui i pubblici poteri devono quantomeno tendere – e la dimensione più libertaria del diritto al lavoro, che conferisce in capo al cittadino la libertà di scelta (cd. libertà professionale)<sup>847</sup>. La nuova misura sembra, infatti, sulla carta, sproporzionatamente sbilanciata sul primo versante, orientata a ridurre i tassi di disoccupazione con un'imposizione del dovere di lavorare ai limiti della coercizione<sup>848</sup>. L'obiettivo d'innalzamento dei livelli occupazionali perseguito dal governo pare prevalentemente quantitativo, se si pensa all'ampiezza che assume, oggi, la nozione di "congruità" dell'offerta di lavoro<sup>849</sup>. Il criterio geografico che ad essa inerisce<sup>850</sup> potrebbe presentare, peraltro, un profilo di dubbia compatibilità con l'art. 16 della Costituzione, sostanziandosi in una restrizione della libertà di soggiorno.

L'impianto workfaristico, tra penalizzazione delle dimissioni volontarie, lavoro gratuito e "offerta che non si può rifiutare"<sup>851</sup>, sembra ricondurci al mondo dickensiano delle *New Poor Laws* e dei "ricoveri operosi" nelle *workhouses*. Il collaterale obiettivo di contrasto alla povertà, oltretutto configurarsi come cura palliativa, rischia di essere parzialmente vanificato dalla previsione per cui, all'esito del monitoraggio sulle attitudini di spesa, ogni risparmio mensile di Rdc verrà decurtato dalla mensilità successiva nei limiti del 20% della quota mensile alla quale si ha diritto<sup>852</sup>.

La logica che sottende i meccanismi di condizionalità come incentivo all'occupazione interseca l'ideologia della *flexicurity* «in base alla quale la libertà è dell'impresa e la sicurezza delle persone»<sup>853</sup>. In tale prospettiva, le tutele del lavoratore transitano dal rapporto al mercato del lavoro,

<sup>846</sup> Sulla transizione "dalla piena occupazione alla piena automazione", che secondo taluni sta per inverarsi, torneremo più avanti.

<sup>847</sup> In un recentissimo saggio, Anna Alaimo mette a fuoco la cd. dimensione "negativa" del diritto al lavoro, sottolineando come sia proprio su questo punto che «si gioca il tasso di effettività (...) del sistema assistenziale, nel quale gli equilibri fra protezione e rischio, sicurezza e opportunità, solidarietà collettiva e responsabilità individuali andrebbero costantemente monitorati per evitare cedimenti del sistema verso logiche paternalistiche e/o eccessivamente punitive (e magari anche poco inclusive) e conciliare il nobile fine della riduzione delle disuguaglianze con il valore dell'auto-realizzazione e dell'auto-determinazione degli individui (A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 487).

<sup>848</sup> Nel lontano 2005, Countouris e Freedland registravano già allora «una tendenza a riformare gli ordinamenti nazionali nel senso di una generalizzata e accresciuta "coercitività" dei sistemi di sicurezza sociale e del mercato del lavoro, in cui la libertà di scegliere un percorso professionale viene costantemente limitata dal rischio di perdere le prestazioni previdenziali o assistenziali. (...) Per un verso è il concetto di dovere di lavorare ad essere riconcettualizzato in termini più forti. Per un altro, e di conseguenza, è la nozione stessa di "diritto al lavoro" a venire modificata, proponendo così un nuovo tipo di contratto sociale che (...) mette a rischio una serie di diritti fondamentali della persona» (N. COUNTOURIS - M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 582).

<sup>849</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>850</sup> V. *supra*, pp. 6-7.

<sup>851</sup> Cfr. E. VILLA, *op. cit.*, pp. 488-489.

<sup>852</sup> Per non fare che un esempio, se sui complessivi 500€ di quota Rdc spettante ad aprile ne verranno risparmiati 200€ entro il 31 maggio, il Rdc del mese di giugno sarà erogato per 400€, cioè detratti i 200€ non spesi che, però, si riducono a 100€ per via del tetto massimo del 20% parametrato sulla quota mensile complessiva.

<sup>853</sup> V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2/2014, p. 186.

alimentando i dualismi del mercato del lavoro<sup>854</sup> per via di una nuova occupazione paradossalmente più instabile e precaria<sup>855</sup>. Va inquadrato da questa angolazione l'ennesimo riconoscimento di benefici economici per le imprese che, ancorché soggette a determinate condizioni, potranno beneficiare di generosi sgravi contributivi nel caso assumano percettori di reddito di cittadinanza<sup>856</sup>.

## 6. Il reddito di cittadinanza tra «miserie del presente» e «ricchezza del possibile».<sup>857</sup>

Mentre il reddito di cittadinanza sorge in Italia sullo scheletro del reddito di inclusione e rende, *de facto*, il dovere di lavorare assimilabile ad un obbligo, altrove si sperimenta il reddito di base incondizionato<sup>858</sup>, totalmente sganciato dall'onere lavorativo ma cumulabile con redditi da lavoro.

Per taluni fautori di questa radicale misura, il reddito di base costituirebbe anzitutto un mezzo per aprire nuovi spazi di autodeterminazione strettamente interconnessi con la *libera scelta* del proprio lavoro<sup>859</sup>, con particolare attenzione riservata alle pratiche cooperative e produttive che si svolgono senza che queste siano necessariamente inquadrate e remunerate secondo un formale contratto di lavoro<sup>860</sup>: la produzione di valore – secondo la tradizione post-operaista – travalica il tempo di lavoro e investe la dimensione vitale delle persone, attraverso le *attività* che

<sup>854</sup> G. G. Balandi, *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, in *LD*, n. 2/2002; *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *LD*, n. 2/2008, p. 219; A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 460.

<sup>855</sup> Prepotentemente attuale è il tema del lavoro povero, disseminato oramai in diverse tipologie contrattuali contemporanee, con la precarietà dell'occupazione che si afferma come una delle basi della povertà. Sul tema del lavoro povero, v. *LD*, nn. 4/2018 e 1/2019; P. AUVERGNON (a cura di), *Droit social et travailleurs pauvres*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

<sup>856</sup> Art. 8 d. l. 4/2019.

<sup>857</sup> A. GÖRZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998.

<sup>858</sup> Oltre all'esperimento finlandese, recentemente sospeso, sono stati avviati dei test di reddito di base incondizionato in Ontario, Olanda, Svizzera, India, Namibia. Per una panoramica più completa e dettagliata delle sperimentazioni in atto, v. S. GOBETTI – L. SANTINI, *Reddito di base, tutto il mondo ne parla. Esperienze, proposte e sperimentazioni*, goWare, 2018. Per approfondire il tema del reddito di base dal punto di vista economico, politico e filosofico, cfr. P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017; G. STANDING, *Basic income and how we can make it happen*, London, Penguin Books, 2017. In ambito italiano ne hanno scritto anche alcuni giuslavoristi: cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, GruppoAbele, 2017.

<sup>859</sup> Come riporta un recente rapporto dell'OIL, «*by raising the reservation wage of workers, the benefit can act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions*». Cfr. *Inception Report for the Global Commission on the future of work*, febbraio 2018. Il tema del reddito minimo viene affrontato anche nel celebre *Manifesto di Ventotene*: «La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica non dovrà manifestarsi con le forme caritatevoli sempre avvilenti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro ed al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro jugulatori». A. SPINELLI – E. ROSSI, *Il manifesto di Ventotene*, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, Ventotene, 1991, p. 36. Oltre alla Costituzione italiana, anche a livello sovranazionale il lavoro viene valorizzato come diritto umano solo in quanto sia oggetto di libera scelta. Per un approfondimento sulla casistica internazionale, cfr. E. DERMINE, *Activation Policies for the Unemployed and the International Human Rights Case Law on the Right to a Freely Chosen Work*, in E. DERMINE – D. DUMONT, *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E. Peter Lang, 2014, pp. 139 ss.

<sup>860</sup> È quella che taluni autori chiamano «operosità sociale» o, più ambigualmente, «laboriosità». Cfr. E. LEONARDI – F. CHICCHI, *Manifesto per un reddito di base*, Bari, Laterza, 2018, p.8. Andrea Fumagalli e Toni Negri parlano di *lavoro immateriale* nel cui contesto il soggetto «economicamente e politicamente egemone» è costituito dall'«intellettualità di massa» (che evoca il «General Intellect» di marxiana memoria). Cfr. A. NEGRI, *Il rapporto capitale/lavoro nel capitalismo cognitivo (2008)*, in *Inventare il comune*, Roma, DeriveApprodi, 2012, pp. 190 ss. e A. FUMAGALLI, *Per una nuova interpretazione dell'idea di basic income*, in *Basic Income Network Italia* (a cura di),

ciascuna persona svolge, rendendo sempre più sfumati i labili confini tra tempo di lavoro – tempo cronometrico della subordinazione e misura della retribuzione – e tempo libero – tempo incommensurabile, spesso coincidente con i lavori non retribuiti di cura e di assistenza<sup>861</sup>. Questa sistemica produzione di valore descritta dai post-operaisti crescerebbe di pari passo con l'evoluzione tecnologica<sup>862</sup> che, ad oggi, rende ancora imprevedibili gli effetti di una possibile *jobless growth*, figlia dell'automazione<sup>863</sup>.

Per talaltri, che giungono a rinnegare parte del proprio recente passato ideologico, «l'interesse intellettuale e anche progettuale» di un reddito di base universale e incondizionato risiede «nella sfida frontale ai dogmi della flexicurity e agli obiettivi di alcune politiche del lavoro degli ultimi anni (...) tra cui l'innalzamento del tasso di occupazione e la massimizzazione della offerta di lavoro»: una *proposta radicale* che, tuttavia, «non pare meno visionaria della promessa della piena occupazione che il nostro Paese non ha saputo garantire (...) neppure nel pieno del boom economico degli anni Sessanta e dell'epoca fordista del lavoro stabile e per una carriera»<sup>864</sup>.

Il radicale mutamento di paradigma che si presenta ai nostri occhi – in cui tende a dissolversi, fino a scomparire, «il lavoro astratto, misurabile e quantificabile, separato dalla persona che lo fornisce»<sup>865</sup> – costituisce una coraggiosa sfida per i giuslavoristi: «quella di uscire dall'orizzonte della società salariale e, dunque, in certa misura, uscire da sé»<sup>866</sup>. Poiché il tempo di vita «viene messo a lavoro», secondo taluni il reddito di base costituirebbe – ancor prima che una misura di redistribuzione della ricchezza – una forma di retribuzione generalizzata e forfettaria della «vita produttiva» e del *lavoro sottoraneo*<sup>867</sup>, un salario sociale<sup>868</sup> «legato a una contribuzione produttiva oggi

---

*Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, Manifestolibri, 2009, p. 132. Umberto Romagnoli allude, invece, al concetto di “cittadinanza industriale”, cfr. U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Mario Napoli (a cura di), Vita&Pensiero, 1998, pp. 30 ss.

<sup>861</sup> Sulla “polisemia del tempo”, cfr. F. MARTELLONI, *op. cit.*, pp. 198-201 e B. BENEZIANI – V. BAVARO (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, Bari, Cacucci 2009, oltre alla sistemica monografia di Bavaro, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato. Critica sulla de-oggettivazione del tempo-lavoro*, Bari, Cacucci, 2008. Sulle metamorfosi del lavoro, v. anche A. GORZ, *Le metamorfosi del lavoro*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992 e, più recente, G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito italiano e internazionale*, in *RDSS*, 4/2018, p. 708.

<sup>862</sup> Si pensi al tema dei *big data*, rappresentati da quell'insieme di tecnologie e metodologie di analisi di enormi quantitativi di dati aventi un rilevante valore economico che, principalmente attraverso i *social network*, trasformano le persone in fornitori di informazione gratuita e continuativa.

<sup>863</sup> Non si conoscono ancora, precisamente, i dati di questa “disoccupazione tecnologica”. Nel 2013 gli economisti Frey e Osborne hanno stimato che il 47% dei posti di lavoro in Gran Bretagna e Usa sarebbero destinati a scomparire nel giro di pochi anni. Cfr. B. FREY e M.A. OSBORNE, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*, Oxford University Press, 2013; McKinsey Global Institute report, gennaio 2017; N. SRNICEK e A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*, Roma, Nero ed., 2017. Sugli effetti collaterali della *sharing economy*, v. anche G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Gruppo Abele, 2017, pp. 24-25.

<sup>864</sup> M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>865</sup> A. GORZ, *op. cit.*, p. 83.

<sup>866</sup> F. MARTELLONI, *op. cit.*, p. 203.

<sup>867</sup> L'espressione è di Prosperetti, cfr. G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 26.

<sup>868</sup> Secondo Miscione, «la retribuzione dovrebbe essere un diritto non solo individuale, ma anche sociale, in quanto risponde, oltre che a un interesse individuale dei lavoratori, anche a un interesse generale della collettività (...). Anche chi svolge lavoro non-produttivo (ma qual è?) ha ugualmente diritto alla retribuzione, non tanto per “compenso” ma in quanto cittadino». Cfr. M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 1021. Tale assunto è stato enunciato anche dalla Corte Costituzionale (sentt. n. 54/1967 e 13/1977). V. *contra* M. FERRARESI, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 16-17:

non remunerata e non riconosciuta»<sup>869</sup>. Non si tratterebbe, tuttavia, di traslare le tutele dal lavoratore al cittadino, sottraendolo solo temporaneamente agli arbitri del mercato, bensì di ricucire una correlazione tra lavoro e cittadinanza (intesa, quest'ultima, nella sua dimensione più inclusiva e solidaristica) che possa aprire crescenti spazi di autodeterminazione contro l'appropriazione privata dei beni produttivi<sup>870</sup>. Per dirla con Massimo D'Antona, la «revisione dello statuto giuridico del lavoro (...) richiede che sia rinegoziato il contratto sociale che sta alla base della società salariale (...). Se la dedizione totale al lavoro non fosse più l'obbligazione e il pegno della cittadinanza sociale, occorrerà chiarire su quali obbligazioni e pegni si deve fondare la cittadinanza sociale futura (sempre che non si voglia sciogliere il patto di solidarietà sociale tra cittadini, e sancire il dominio del mercato in tutti gli ambiti della vita). E richiede che l'ordine sociale sia riprogettato in funzione del dato inconfutabile che, se la produzione risparmia lavoro, la società continua ad averne un grande bisogno, nella gamma crescente di servizi alle persone e in quelli a favore delle conservazioni e della riproduzione dell'ambiente naturale e culturale in cui viviamo, e nelle maggiori quantità di tempo liberato dal lavoro totale come destino»<sup>871</sup>. *Rebus sic stantibus*, l'assegnazione di un reddito incondizionato potrebbe rivelarsi uno strumento valido per affrancare il cittadino dalle costrizioni del mercato del lavoro, permettendogli di «scegliere tra il valore d'uso del suo tempo e il suo valore di scambio: ossia tra le *utilità* che egli può comperare vendendo tempo di lavoro e quelle che può produrre attraverso l'autovalorizzazione di questo tempo»<sup>872</sup>.

Giacché «la natura ha fatto gli uomini più eguali rispetto ai bisogni che non rispetto alla possibilità che essi hanno di compiere questo o quel lavoro utile alla società»<sup>873</sup>, adottando una concreta prospettiva *de jure condendo* possiamo, in conclusione, accennare alla proposta avanzata dall'economista Andrea Fumagalli, a favore di un *tertium genus* tra reddito minimo e reddito di base: un sostegno, cioè, incondizionato e selettivo (*rectius*, gradualmente universale), ancorato alla situazione di bisogno ma sganciato da controprestazioni lavorative obbligatorie e potenzialmente estendibile ad una platea sempre maggiore di beneficiari<sup>874</sup>.

---

secondo l'A., il reddito minimo «oltre una certa soglia, potrebbe persino entrare in conflitto con il principio della retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost.» tanto per irragionevolezza ex art. 3 Cost., «in quanto erogato in assenza della controprestazione di lavoro»; quanto perchè – secondo il paradossale punto di vista di Ferraresi – «diverrebbero più facilmente inappetibili i lavori a più bassa qualificazione».

<sup>869</sup> A. FUMAGALLI – C. VERCELLONE, *Un reddito di base come reddito primario*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, C. Gnesutta (a cura di), sbilanciamoci.info, ottobre 2013.

<sup>870</sup> Secondo Costantino Mortati, fondare il nuovo Stato sul lavoro significò, anzitutto, «rigitto di altri valori prima ritenuti dominanti e qualificativi di un tipo di società, ed in particolare di quelli legati all'appropriazione privata di beni produttivi, considerati preminenti nelle costituzioni dell'800». Cfr. L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 12.

<sup>871</sup> M. D'Antona, *La metamorfosi della subordinazione*, in *Riv. Critica Dir. Lav. Quaderni, A 25 anni dallo statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, F. Amato - G. Bronzini (a cura di), 1996, 23-29.

<sup>872</sup> A. GORZ, op. cit., p. 120. Nel pensiero dei principali «socialisti utopici» (su tutti, Charles Fourier), il lavoro deve affrancarsi dalle condizioni alienanti della fatica per diventare, quasi, un sinonimo di divertimento. In questa ottica, sostiene oggi Peter Frase, «il lavoro non sarebbe più lavoro, bensì quello che scegliamo di fare del nostro tempo libero» (cfr. P. FRASE, *Quattro modelli di futuro. C'è vita oltre il capitalismo*, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana TRECCANI, 2019, p. 40).

<sup>873</sup> N. BOBBIO, *Eguaglianza ed equalitarismo*, in *Riv. it. fil. dir.*, 1976, p. 324.

<sup>874</sup> La proposta dettagliata in tema di sostenibilità economica è consultabile in A. FUMAGALLI, *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, in *Quaderni San Precario*, dicembre, 2012. In breve, Secondo l'economista italiano, la soglia per poter accedere al beneficio non andrebbe fissata attraverso un valore assoluto espresso in euro, ma con un valore espresso in relazione alla soglia di povertà relativa (ad es. > 20%), convenzionalmente corrispondente al 60% del reddito medio.

Quale che sia la propria posizione<sup>875</sup>, sembra oramai ineludibile, e tanto più necessario, misurarsi con questo radicale tema politico che entra prepotentemente all'ordine del giorno, in Europa e in Italia (e non è certo, qui, venuto meno dopo il recente cambio di Governo). A tal fine, può risultare utile adottare una prospettiva interdisciplinare in cui, nell'alveo delle *grundnorm* costituzionali, *a latere* del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, si affaccino l'economia politica, la filosofia del diritto e la sociologia giuridica. Frattanto, «se vispi e intelligenti», i giuslavoristi potranno «imparare a disimparare ciò che avevano appreso dai testi che avevano studiato» e, «poiché ogni paradigma scientifico in definitiva non è che “la finestra con la quale si guarda al mondo”, quella in cui si affacciano i giuslavoristi va perlomeno aggiornata»<sup>876</sup>.

---

Di conseguenza, di anno in anno aumenterebbe il reddito medio della popolazione e, di riflesso, la soglia per potervi accedere coinvolgerebbe una fetta crescente di destinatari.

<sup>875</sup> Senza pretesa di esaustività, tra le voci *tout court* dissenzienti trovo opportuno alludere, su tutti, a Edoardo Ales, secondo il quale un reddito incondizionato «sfugge alla logica dei diritti sociali, collocandosi, piuttosto, in quella della beneficenza pubblica, chiaramente rifiutata dai Costituenti attraverso il richiamo al dovere al lavoro» (E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 3, 2015, p. 458). Più tiepide sono le posizioni di chi, pur ritenendo astrattamente ammissibile l'introduzione del reddito universale e incondizionato, mette in guardia dal rischio che esso, per realizzare un'erogazione universale, sottragga le risorse necessarie alla tutela di quanti versino in condizioni di bisogno (F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano, Giuffrè, 2004; C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, 1, 2016).

<sup>876</sup> U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *Lav. e dir.*, 4/2018, p. 699.