Working Paper
ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS
Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza

Silvia Spattini
Direttrice e Ricercatrice ADAPT

Working Paper n. 12/2021

ISSN 2240-273X – Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena

@2021 ADAPT University Press • www.bollettinoadapt.it • redazione@adapt.it

ABSTRACT

Il disegno di legge di bilancio intende rifinanziare Reddito di Cittadinanza (RdC), essendo stata riconosciuta la sua utilità nel contrasto alla povertà, apportando, tuttavia, diversi correttivi allo strumento (art. 21, ddl n. 2448). In particolare, si prevedono il rafforzamento dei controlli preventivi e in corso di erogazione della misura e maggiore severità della condizionalità, attraverso controlli sui requisiti di accesso, la revisione della disciplina delle offerte di lavoro congrue, l'introduzione di un *décalage* del beneficio mensile per i soggetti occupabili, inoltre sono previste modifiche ai casi di applicazione degli sgravi contributivi per le imprese che assumono i percettori del reddito e benefici per gli intermediari.
Il paper analizza nel dettaglio le diverse modifiche che il ddl bilancio n. 2448/2021 intende apportare alla disciplina del RdC, definita dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Restano impregiudicati dai correttivi che intendono essere apportati l'impianto complessivo e la natura del Reddito di Cittadinanza
- I correttivi sono volti a rafforzare e inasprire i controlli preventivi e in corso di erogazione della misura e a rendere più stringente la condizionalità
- L'intervento "bandiera" è rappresentato dalla riduzione da tre a due offerte congrue di lavoro che se rifiutate portano alla decadenza dal beneficio.
- È prevista la riduzione della somma erogata di 5 euro per ogni mese a seguito del rifiuto di un'offerta congrua di lavoro
- I Comuni sono tenuti ad impiegare almeno un terzo dei percettori del RdC residenti
- Viene riconosciuto un incentivo per l'attività di intermediazione alle agenzie per il lavoro

IL MESSAGGIO

I correttivi che intende apportare al RdC il disegno di legge di bilancio non intaccano l'impianto complessivo e la natura dello strumento, mentre puntando a rafforzare e inasprire i controlli preventivi e in corso di erogazione della misura e ad incentivare l'attivazione dei percettori, inasprendo la condizionalità.
Permangono le perplessità rispetto alla natura ibrida della misura e all'accento sull'anima lavoristica del RdC, così come la sottovalutazione del fatto che i potenziali percettori possano avere prioritariamente problematiche che esulano dalla sfera lavorativa e che attengono all'ambito sociale e relazionale e che necessitano di essere affrontate prima della questione lavorativa con una presa in carico dei servizi sociali e soltanto successivamente con l'intervento dei servizi al lavoro. Rimane la convinzione che nel sistema di sicurezza sociale italiano dovrebbero esistere due strumenti ben distinti con specifici obiettivi. Il pilastro assicurativo rappresentato dalla NASpI per la tutela contro la disoccupazione. Il secondo pilastro dovrebbe essere una misura di assistenza sociale finanziata dalla fiscalità generale, volta prioritariamente al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Indice

1. Il quadro delle modifiche al Reddito di Cittadinanza 4
2. Controlli sui requisiti reddituali e patrimoniali 4
3. Impignorabilità del Reddito di Cittadinanza 5
4. Condizionalità più stringente 5
5. Modifiche alla congruità dell'offerta di lavoro 6
6. Condizionalità nei patti per l'inclusione sociale 7
7. Più progetti utili alla collettività 8
8. Rafforzamento dei controlli 8
9. Casi di esclusione e decadenza 9
10. Incentivi per le imprese 9
11. Coinvolgimento delle agenzie per il lavoro e dei servizi per il lavoro accreditati 10
12. *Décalage* dell'importo del Reddito di Cittadinanza 11
13. Note conclusive 11

1. Il quadro delle modifiche al Reddito di Cittadinanza

Nel dibattito politico e in generale pubblico spesso il Reddito di Cittadinanza viene giudicato più per il fatto di essere il provvedimento bandiera di una parte politica, invece che per le caratteristiche dello strumento e la capacità o meno di essere riuscito a raggiungere gli obiettivi prefissati di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Sconta il clamore delle percezioni indebite, il periodo pandemico che ha imposto la sospensione delle regole di applicazione della condizionalità e non ultimo la mancanza di dati completi. Nonostante tutto, è stato riconosciuto al RdC di essere uno strumento utile e importante nel contrasto alla povertà ([1]), per questo è stato confermato (con il rifinanziamento di oltre 1 miliardo annuo dal 2022) pur con diversi correttivi che il disegno di legge di bilancio (art. 21, ddl n. 2448) intende apportare allo strumento. In particolare, si prevedono il rafforzamento dei controlli e maggiore severità della condizionalità, attraverso controlli sui requisiti di accesso, la revisione della disciplina delle offerte di lavoro congrue, l'introduzione di un *décalage* del beneficio mensile per i soggetti occupabili, la previsione per i Comuni di impiegare un numero minimo di percettori residenti attraverso i progetti utili alla collettività PUC. Inoltre, sono previste modifiche ai casi di applicazione degli sgravi contributivi per le imprese che assumono i percettori del reddito e benefici per gli intermediari. Ma procediamo ad analizzare nel dettaglio le diverse modifiche che si intendono apportare alla disciplina del RdC, definita dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, attraverso il ddl bilancio n. 2448.

2. Controlli sui requisiti reddituali e patrimoniali

Per il riconoscimento del RdC, il nucleo familiare deve rispettare alcuni requisiti reddituali e patrimoniali volti a verificare le situazioni di effettivo bisogno, secondo i parametri definiti dall'art. 2 del d.l. n. 4/2019. Con la finalità di rafforzare i controlli, è stato previsto che l'Inps definisca annualmente, entro il 31 marzo, un piano di verifiche dei requisiti patrimoniali con specifico riferimento ai beni detenuti all'estero dichiarati nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU) – ai sensi dell'art. 10, d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159.
Nella medesima ottica di avere maggiore controllo sull'erogazione del beneficio a persone effettivamente aventi diritto, si intende apportare una modifica anche alle tempistiche della comunicazione all'Inps della variazione occupazionale. Nel caso di avvio di una attività d'impresa o di lavoro autonomo, il beneficiario sarà tenuto a comunicare tale variazione, non più entro trenta giorni dall'inizio della attività, ma il giorno antecedente all'inizio.

([1]) Così anche la *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, ottobre 2021, p. 3.

3. Impignorabilità del Reddito di Cittadinanza

Rispetto alla natura del beneficio economico del RdC, per stabilirne l'impignorabilità ai sensi dell'art. 545 c.p.c., il ddl bilancio prevede l'inserimento all'art. 3, comma 4, a chiusura del primo periodo, delle parole «e si configura come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri ai sensi dell'art. 545 del c.p.c. La questione è emersa a seguito di sentenze e provvedimenti (per esempio ordinanza del Tribunale di Trani, n. 6028-1/2018 R.G. del 30 gennaio 2020) che hanno ammesso la pignorabilità, tra le altre motivazioni, per la mancata esplicita inclusione nei crediti non pignorabili di cui all'art. 545 c.p.c. del RdC.

4. Condizionalità più stringente

Il RdC si caratterizza, almeno sulla carta, per una forte condizionalità, che si esplica negli obblighi individuati dall'art. 4 del d.l. n. 4/2019 volti ad attivare il beneficiario verso il (re-)inserimento nel mercato del lavoro oppure l'inclusione sociale attraverso percorsi formativi di riqualificazione, il completamento degli studi, attività utili alla comunità, fino all'accettazione di un lavoro, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti. Tra questi obblighi, il primo è rappresentato dal rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). Si possono leggere nell'ottica di uno snellimento delle procedure, le disposizioni che dovrebbero novellare il comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 4/2019 nel senso di includere nella domanda per il RdC anche la DID (specificando che la domanda di RdC che non contiene la DID deve essere considerata improcedibile). Pertanto, la domanda dovrà essere trasmessa dall'Inps all'Anpal, ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Conseguentemente è soppresso il primo periodo del comma 6 del medesimo articolo che prevedeva la possibilità di rilasciare la DID nel momento del primo incontro presso il centro per l'impiego.
I beneficiari che stipulano il patto per il lavoro devono collaborare alla sua redazione e accettare espressamente e rispettare gli obblighi e gli impegni ivi definiti (art. 4, comma 8, d.l. n. 4/2019), consistenti nel: registrarsi nella piattaforma digitale di cui all'art. 6; consultarla quotidianamente per la ricerca attiva del lavoro; svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo le modalità e i tempi nel stabiliti dal patto per il lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro; accettare di essere avviato alle attività previste dal patto (per es. corsi di formazione professionale o di orientamento); svolgere colloqui psicoattitudinali e prove di selezione volte all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti; accettare almeno una offerta di lavoro congrua (*infra*, § 5). Per rendere più stringenti le verifiche sugli impegni assunti dai beneficiari per il loro reinserimento nel mercato del lavoro, si intende stabilire con le modifiche in introduzione che la ricerca attiva del lavoro debba essere accertata presso il centro per l'impiego in presenza almeno una volta al mese e rendere particolarmente severa la sanzione in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo, prevista nella decadenza dal beneficio.
Una delle modifiche che sono presentate come di maggiore rilievo con l'obiettivo di rendere più severe le disposizioni in tema di condizionalità è rappresentata dalla riduzione delle offerte congrue di lavoro che si possono rifiutare, per cui la decadenza dal beneficio

scatta dopo il rifiuto di due, anziché tre, offerte congrue. Invero, benché indubbiamente abbia lo scopo di rendere più stringenti le condizioni di conservazione della RdC, dal lato pratico pare limitata la portata della modifica sull'effettività della condizionalità, poiché per fare scattare la decadenza occorre che ai beneficiari siano effettivamente proposte delle occasioni di impiego, quindi occorre che prima esista una adeguata domanda di lavoro nel mercato, che le occasioni di lavoro siano conosciute dai Centri per l'impiego e da essi proposte ai percettori del RdC. Ma è proprio questo meccanismo ad essere sempre stato fallimentare, anche nei confronti dei percettori di NASpI, sia per la tendenziale scarsità di domanda di lavoro, sia per la difficoltà dei Centri per l'impiego di intercettarla e proporre occasioni di lavoro ai percettori di sostegni al reddito. Riguardo al RdC, il fallimento di questa condizionalità (anche se riferito alle tre offerta congrue) è ora certificato dalla *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza* ([2]), dove si legge (p. 61) che si contano soltanto 3 decadenze in tutta Italia per rifiuto di tre offerte congrue e che non ci sono comunque dati sulle offerte di lavoro ai beneficiari di RdC. Questo peraltro denuncia un persistente problema italiano, relativo alla mancanza di un adeguato monitoraggio delle politiche pubbliche.

5. Modifiche alla congruità dell'offerta di lavoro

Con riferimento invece, alla definizione della congruità dell'offerta di lavoro, le modifiche apportate sono parzialmente di segno contrario, nel senso che vanno nella direzione di semplificare e ridurre la severità dei criteri relativi alla distanza del luogo di lavoro dalla residenza del beneficiario, almeno per la prima offerta di lavoro (in parte accogliendo un suggerimento del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza che consiglia, invero, di eliminare la disposizione che ritiene congrua una offerta su tutto il territorio nazionale, considerandola eccessivamente severa ([3])). Infatti, secondo la disciplina ancora in vigore (tabella 1), per i percettori di RdC i criteri di congruità dipendono dalla durata di fruizione del beneficio e dalla distanza dalla residenza del beneficiario, la modifica intende eliminare il criterio della durata di fruizione. Inoltre, propone la riduzione della distanza (da 100 a 80 km) tra luogo di lavoro e residenza per qualificare congrua la prima offerta di lavoro. Con riferimento alla seconda offerta, in realtà il criterio diventa più severo perché la seconda offerta è l'ultima e quindi acquisisce il criterio della collocazione su tutto il territorio nazionale, in precedenza riservato alla terza offerta di lavoro (TABELLA 2) (art. 4, comma 9, lett. *b*, d.l. n. 4/2019). Al contrario, nel caso in cui l'offerta riguardi un lavoro a tempo determinato o a tempo parziale (e non a tempo indeterminato), allora diventa congrua soltanto se si colloca entro 80 chilometri o 100 minuti di tempo percorrenza con i mezzi di trasporto pubblici (art. 4, comma 9, lett. *a*, d.l. n. 4/2019).

([2]) Si veda *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 61.
([3]) Si veda *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 62.

Tabella 1 – Criteri di congruità dell'offerta di lavoro rispetto a durata di fruizione del beneficio e distanza dalla residenza del beneficiario (art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019)

	1° offerta di lavoro	**2° offerta di lavoro**	**3° offerta di lavoro**
Nei primi 12 mesi	Entro 100 km o 100 min. di tempo percorrenza	Entro 250 km	ovunque in Italia
Tra il 12° e il 18° mese	Entro 250 Km		ovunque in Italia
Dopo il 18° mese	ovunque in Italia		
Rinnovo del beneficio	ovunque in Italia		

Tabella 2 – Criteri di congruità dell'offerta di lavoro rispetto a distanza dalla residenza del beneficiario (ipotesi di modifica dell'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019)

	1° offerta di lavoro	**2° offerta di lavoro**
Indipendentemente dalla durata di fruizione del RdC	Entro 80 km o 100 min. di tempo percorrenza	ovunque in Italia
Lavoro a tempo determinato o a tempo parziale	Entro 80 km o 100 min. di tempo percorrenza	

Viene, inoltre, parzialmente modificato il criterio della remunerazione per la congruità del lavoro offerto. Perché l'offerta di lavoro sia congrua, la relativa remunerazione deve essere superiore di almeno il 10% rispetto al beneficio mensile massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo del contributo per l'affitto o il mutuo (780 euro), e quindi 858 euro, da riproporzionare in base all'orario di lavoro previsto dal contratto di lavoro.

6. Condizionalità nei patti per l'inclusione sociale

Nei casi in cui i nuclei familiari beneficiari non abbiano componenti tenuti a presentarsi ai centri per l'impiego ed emerga che i problemi del nucleo familiare non riguardano prevalentemente il lavoro, ma siano presenti bisogni c.d. bisogni complessi e multidimensionali, allora oltre alla presa in carico dai servizi sociali dei comuni, è prevista la sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale e interventi integrati coordinati tra i servizi sociali, il centro per l'impiego ed eventuali altri servizi territoriali. Ora, anche nel caso di questa tipologia di beneficiari e di nuclei familiari, si intende incrementare la condizionalità e la richiesta di effettiva attivazione e partecipazione ai percorsi, attraverso

la frequenza almeno mensile in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell'ambito del progetto personalizzato, pena la decadenza dal beneficio, in assenza di un comprovato giustificato motivo (art. 4, comma 13, d.l. n. 4/2019).
Con l'introduzione del comma 15-sexies in chiusura dell'art. 4, d.l. n. 4/2019, sia per i patti per il lavoro sia per i patti per l'inclusione sociale, si vuole ribadire ancora la necessità della partecipazione periodica dei beneficiari ad attività e colloqui da svolgersi in presenza.

7. Più progetti utili alla collettività

Un altro componente della condizionalità è rappresentato dalla previsione dello svolgimento da parte dei beneficiari del RdC (sia nell'ambito del Patto per il lavoro, sia del Patto per l'inclusione sociale) di attività utili alla collettività in ambito di progetti comunali (PUC), coerenti con il profilo professionale, competenze, interessi o propensioni degli stessi beneficiari. L'impegno previsto è di almeno 8 ore settimanali, incrementabili a 16 ore, da svolgersi nel comune di residenza (art. 4, comma 15, d.l. n. 4/2019). Si era già avuto modo di segnalare ([4]) come l'effettività di tale obbligo dipendesse dalla concreta attivazione da parte dei comuni di tale tipologia di progetti. Ecco che allora l'intervento del disegno di legge di bilancio pare volere spingere i Comuni nell'attivazione di un numero congruo di PUC, stabilendo che i Comuni sono tenuti ad impiegare almeno un terzo dei percettori del RdC residenti. Si coglie anche l'occasione per specificare che l'attività da parte dei beneficiari di RdC è a titolo gratuito e non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non comporta, comunque, l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche.

8. Rafforzamento dei controlli

Ribadendo ancora lo scopo di un rafforzamento dei controlli preventivi al riconoscimento ed all'erogazione del RdC, nonché durante l'erogazione, il ddl bilancio introduce la specifica della immediata verifica da parte dell'Inps, sulla base delle informazioni presenti nelle banche dati a disposizione dell'Istituto, dei dati anagrafici, di residenza, di soggiorno e di cittadinanza, dichiarati in modo analitico nella domanda, oltre a comunicare tempestivamente ai Comuni responsabili dei controlli, le posizioni che necessitano di ulteriori accertamenti sui requisiti anagrafici mediante la prevista piattaforma informatica. In attesa del riscontro da parte dei Comuni, il pagamento del beneficio viene sospeso e riprende dopo 120 giorni, termine entro il quale i Comuni devono rispondere. La ripresa dell'erogazione del RdC avviene comunque anche in

([4]) S. SPATTINI, *Un anno di reddito di cittadinanza: inizia ora la fase 2?*, in *Bollettino ADAPT*, 21 gennaio 2020, n. 3.

assenza di riscontro da parte dei Comuni. Tuttavia, per sollecitare i Comuni a effettuare nei tempi le verifiche, si intende introdurre la sanzione della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile del procedimento per il Comune, se a causa della mancata risposta il RdC viene erogato indebitamente. In ogni caso, i Comuni sono in generale responsabili per la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno e il ddl bilancio specifica che i Comuni debbano effettuate a campione la verifica sulla composizione del nucleo familiare dichiarato e sull'effettivo possesso dei requisiti di residenza e soggiorno, sia all'atto della presentazione della domanda, sia successivamente all'erogazione del beneficio, sulla permanenza degli stessi. I criteri per la selezione del campione sono definiti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali con la partecipazione dell'Inps.
Al fine di assicurare e incrementare i controlli su tutti i richiedenti e percettori di RdC, il ddl bilancio prevede la sottoscrizione di apposita convenzione tra l'Inps, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della giustizia per lo scambio integrale dei dati. In attesa di tale convenzione, per garantire tempestivamente ulteriori controlli, è anche previsto che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, l'Inps trasmette al Ministero della giustizia l'elenco dei soggetti beneficiari del RdC, per la verifica dei soggetti che risultino già condannati con sentenza passata in giudicato da meno di dieci anni per i reati che determinano l'esclusione dal beneficio, per consentire all'Istituto di disporre la revoca oppure il non riconoscimento del beneficio.

9. Casi di esclusione e decadenza

Per prevenire l'accesso illegittimo alla misura del RdC e per garantire l'effettività della condizionalità e il rispetto degli obblighi previsti per i beneficiari, sono individuate dall'art. 7 del d.l. n. 4/2019 fattispecie di diversa gravità, il cui verificarsi comporta l'applicazione di sanzioni, la cui severità è proporzionale alla violazione, variando dalla decurtazione del beneficio, alla decadenza dalla prestazione, fino a sanzioni penali. Le modifiche che si intendono apportare non sono tanto volte a inasprire le sanzioni che già sono alquanto severe, basti pensare all'inedita applicazione di sanzioni penali nell'ambito dell'erogazioni di sussidi, ma a incrementare le fattispecie di reati per i quali la condanna penale definitiva determina la revoca del beneficio, oltre a prevedere l'obbligo di comunicazione all'Inps da parte della cancelleria del giudice delle sentenze che appunto comportano la revoca del RdC. Viene, inoltre, specificato che la decadenza dal RdC interviene anche in caso di mancata presentazione entro il Centro per l'impiego nei termini previsti.

10. Incentivi per le imprese

Sul versante degli incentivi per le imprese che assumono percettori del RdC, viene semplificato il meccanismo previsto. Infatti, se la norma vigente prevede la preventiva comunicazione dei posti vacanti per poter ottenere degli incentivi, la modifica prevede che gli incentivi siano collegati semplicemente all'assunzione di percettori. Inoltre, si

amplia la tipologia di contratti di lavoro per i quali è riconosciuto l'incentivo, aggiungendo il tempo parziale e il tempo determinato.

11. Coinvolgimento delle agenzie per il lavoro e dei servizi per il lavoro accreditati

È già stato richiamato il fatto che la costruzione del RdC è basata sull'idea del reinserimento dei percettori (occupabili) nel mercato del lavoro, anche se è stato dimostrato per diverse ragioni la difficoltà del reinserimento. In ogni caso, il disegno di legge di bilancio intende portare correttivi diretti a supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. A tal fine, da un lato si prevede di integrare i dati presenti nella Piattaforma digitale del Reddito di Cittadinanza per il Patto per il lavoro con i dati dei beneficiari di NASpI, messi a disposizione dall'Inps, e dall'altro lato di dare parità di accesso ai centri per l'impiego e ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro (art. 12, d.lgs. n. 150/2015).
Poiché i percettori di RdC sono soggetti per lo più difficilmente occupabili, per incentivare il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro affinché possano contribuire al loro reinserimento nel mercato del lavoro, il ddl di bilancio intende introdurre un incentivo per le agenzie per il lavoro in caso di assunzione dei percettori a seguito di loro attività di mediazione. L'incentivo previsto per il datore di lavoro viene suddiviso tra l'agenzia, a cui viene riconosciuto il 20% del totale, e il datore di lavoro che assume il percettore di RdC.
Inoltre, ancora con l'obiettivo di una attivazione dei percettori e un possibile loro reinserimento nel mercato del lavoro, è previsto che anche ai servizi per il lavoro accreditati possano essere affidati interventi in favore di beneficiari del RdC nell'ambito del programma "Garanzia Occupabilità dei Lavoratori" (GOL). È necessario, pertanto, che tali servizi per il lavoro comunichino puntualmente e tempestivamente entro cinque giorni, al centro per l'impiego competente e all'Anpal la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua da parte di un beneficiario, affinché siano effettiva la condizionalità e siano applicate le sanzioni previste. A tal fine, si dispone anche di sanzionare i servizi per il lavoro in caso di mancata comunicazione di tali rifiuti attraverso la sospensione alla partecipazione per sei mesi al programma GOL.
Nel prevedere il coinvolgimento dei servizi per il lavoro accreditati al fine del reinserimento dei beneficiari di RdC nel mercato del lavoro, si definisce parallelamente una attività di monitoraggio e valutazione comparativa a carico dell'Anpal per rilevare gli esiti di ricollocazione dei percettori di RdC. L'Anpal deve segnalare ai servizi per il lavoro interessati eventuali criticità riscontrate in sede di valutazione e nel caso di permanenza delle criticità rilevate, l'Anpal può valutare la revoca dalla partecipazione al programma GOL del servizio per il lavoro interessato.

12. *Décalage* dell'importo del Reddito di Cittadinanza

L'unico intervento sul beneficio stesso del RdC è rappresentato dall'ipotizzata introduzione di un *décalage* dell'importo erogato, che ancora una volta intende rendere effettiva e stringete la condizionalità. Infatti, la proposta consiste nel ridurre mensilmente la somma erogata a seguito del rifiuto di un'offerta congrua di lavoro. Il valore della riduzione è individuato in 5 euro per ogni mese e viene applicata alla sola parte che integra il reddito, escludendo la quota volta a supportare il mutuo o l'affitto. In ogni caso, non si applica oppure cessa di essere applicata al raggiungimento di un valore ricalcolato del RdC corrispondente a 300 euro moltiplicati per la scala di equivalenza. La riduzione decorre dal mese successivo a quello in cui si è verificato il rifiuto dell'offerta congrua di lavoro e continua ad essere applicata anche a seguito dell'eventuale rinnovo del beneficio. Invece, la riduzione è sospesa dal mese successivo a quello in cui almeno un componente del nucleo familiare abbia avviato attività da lavoro dipendente o autonomo da almeno un mese continuativo, inoltre il beneficio sarà rideterminato nelle modalità ordinarie considerando la nuova situazione reddituale del nucleo familiare. Il *décalage* non si applica ai nuclei familiari composti esclusivamente da componenti non tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del Reddito di Cittadinanza, nonché per i nuclei familiari con almeno un minore di tre anni di età o una persona con disabilità grave o non autosufficienza. Infine, si prevede anche che i risparmi derivanti dall'applicazione del *décalage*, siano destinati al finanziamento delle politiche attive.

13. Note conclusive

I correttivi che intende apportare al RdC il disegno di legge di bilancio non intaccano l'impianto complessivo e la natura dello strumento, puntando decisamente, come detto, a rafforzare e inasprire i controlli preventivi e in corso di erogazione della misura e ad attivare i percettori nel reinserimento al lavoro con una più stringente condizionalità.
Non esistevano, sicuramente, le condizioni politiche e le tempistiche per una riforma dello strumento, in ogni caso, anche alla luce delle modifiche che la legge di bilancio dovrebbe apportare, permangono le perplessità rispetto alla natura ibrida della misura e all'«anima lavoristica» del RdC ([5]). Questa anima lavoristica è ulteriormente accentuata dagli interventi che mirano a rendere più stringente la condizionalità, con in particolare la possibilità di rifiutare soltanto una offerta congrua e la riduzione dell'ammontare del RdC a seguito di rifiuto. Come detto (*supra*, § 4), questo inasprimento, come la stessa originaria condizionalità, pare poter essere di scarsa portata e effettività, poiché la condizionalità è veramente applicabile soltanto se i Centri per l'impiego o i servizi al lavoro sono in grado di offrire ai percettori delle occasioni di lavoro, eventualità non frequente (per diverse ragioni combinate), neanche nei confronti dei percettori di NASpI,

([5]) Così M. MAROCCO, S. SPATTINI, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?*, si veda anche G. IMPELLIZZIERI, S. SPATTINI, *La disciplina del reddito di cittadinanza*, entrambi 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, 2019, n. 79. L. VALENTE parla di «curvatura lavoristica», in *La curvatura lavoristica del Reddito di Cittadinanza*, in *Menabò*, 2019, n. 98.

che mediamente sono più occupabili dei beneficiari di RdC. Infatti, va sottolineato che la difficoltà di reinserimento al lavoro dipende anche dalla scarsa occupabilità dei percettori, certificata ora anche dai dati ([6]). Questo valida quando si osservava all'indomani dell'introduzione dello strumento rispetto alla sottovalutazione della c.d. multidimensionalità della povertà, non dando apparentemente adeguata attenzione alle problematiche che esulano dalla sfera lavorativa e che attengono all'ambito sociale e relazionale e che necessitano di essere affrontate prima della questione lavorativa e quindi sottovalutando che la maggior parte di richiedenti avrebbe necessitato prioritariamente di una presa in carico dei servizi sociali e soltanto secondariamente dei servizi al lavoro ([7]). Rimane la convinzione che nel sistema di sicurezza sociale italiano dovrebbero esistere due strumenti ben distinti con specifici obiettivi ([8]). Il pilastro assicurativo rappresentato dalla NASpI, finanziato prevalentemente dalla contribuzione sociale, diretto a tutelare i lavoratori contro la disoccupazione e fortemente ancorato ad una condizionalità che intende spingere il percettore a rientrare nel mercato del lavoro. Il secondo pilastro dovrebbe essere una misura di assistenza sociale finanziata dalla fiscalità generale, volta prioritariamente al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che abbia una condizionalità volta però *in primis* all'attivazione dei beneficiari per l'inclusione sociale e per la risoluzione delle problematiche sociali e che successivamente possa condurli ad avvicinarsi al mercato per il lavoro, per le persone che siano abili al lavoro. In un contesto di trasformazione come quello che stiamo vivendo, la combinazione e composizione di questi strumenti dovrebbe consentire di tutelare le persone che in determinate fasi dei loro percorsi occupazionali o della loro vita possono trovarsi nella necessità di usufruire di queste tutele ([9]).

([6]) ANPAL, *Reddito di cittadinanza*, Nota n. 6/2021, ottobre 2021, Collana Focus Anpal n. 114, sottolinea (pp. 9-10) che l'indice di *profiling* (che misura l'occupabilità) per i percettori di RdC soggetti al Patto per il lavoro è mediamente 0,876, considerando che i valori sono compresi tra 0 e 1, e che 0 indica la situazione della persona facilmente collocabile nel mercato del lavoro e 1 il grado più elevato di difficoltà nel collocamento, «il valore attesta – in tutte le ripartizioni geografiche – una fragilità piuttosto elevata dell'utenza rispetto alle probabilità di essere collocata nel mercato del lavoro». Questo dato è richiamato anche dalla *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 50, dove si osserva che «la principale criticità che caratterizza i percettori del RdC nella fase della ricollocazione nel mercato del lavoro è rinvenibile nella loro debole occupabilità, essendo tale platea caratterizzata da bassa scolarizzazione e modesto livello di professionalità».

([7]) Sia consentito rimandare a S. SPATTINI, *Reddito di cittadinanza e contrasto alla povertà nel confronto europeo*, 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*, cit.

([8]) I pilastri sono tre se si considerano anche gli strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporti di lavoro, in questo senso cfr. M. SACCONI, *Il mio canto libero – Reddito di cittadinanza e altri sussidi: riforma a tre pilastri*, in *Bollettino ADAPT*, 18 ottobre 2021, n. 36.

([9]) In questo senso, si veda ADAPT, ASSOCIAZIONE AMICI MARCO BIAGI, *Libro Bianco per un welfare della persona al tempo della IV Rivoluzione industriale e della crisi del ceto medio*, 2017, dove si sottolinea che «la prima tutela del reddito rimane il lavoro e l'inclusione lavorativa, secondariamente la tutela sarà garantita da sistemi di integrazione e sostituzione del reddito che considerino la situazione specifica della persona. Un welfare della persona virtuoso deve avere un canale assicurativo e "occupazionale", integrato da un canale "sociale", non meramente assistenzialistico, ma basato sulla lotta attiva alla povertà».