



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNO VII ANNALI 2019 DEL DIPARTIMENTO JONICO ESTRATTO

GIUSEPPE ANTONIO RECCHIA
Luci e ombre del reddito di cittadinanza



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Domenico Garofalo,
Concetta Maria Nanna, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Paolo Pardolesi,
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia,
Annamaria Bonomo, Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Moliterni,
Fabrizio Panza, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

Contatti:

Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco
Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
e-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

SAGGI

Giuseppe Antonio Recchia

LUCI ED OMBRE DEL REDDITO DI CITTADINANZA *

ABSTRACT

Il saggio analizza l'introduzione del cd. reddito di cittadinanza (legge n. 26/2019), evidenziandone i profili di merito e di criticità, in particolare a proposito del meccanismo della condizionalità, nella sua utilità a condurre il beneficiario ad una occupazione.

The paper analyses the impact of the so-called citizenship income (Law No. 26/2019), critically evaluating both its strengths and weaknesses and in particular the mechanism of conditionality in the light of its chance of providing for a job.

PAROLE CHIAVE

Reddito di cittadinanza – povertà – politiche attive del lavoro – inclusione sociale

Citizenship income – poverty – active employment policies – social inclusion

SOMMARIO: 1. La povertà come emergenza fuori e dentro il lavoro. – 2. L'introduzione del Reddito di cittadinanza quale reddito minimo garantito. – 3. I beneficiari e la condizionalità. – 4. Il RdC come misura di politica attiva del lavoro, tra offerta congrua ed incentivi all'occupazione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Chi lavora non può essere povero.* È questa un'antitesi concettuale che emerge, anche giuridicamente, nel nostro inquadramento costituzionale, quando colloca da un lato un'art. 4 che «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto» – un lavoro che, per il tramite di una giusta retribuzione, come il successivo art. 36 prescrive, sia in grado di garantire al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa – e, dall'altro, un'art. 38 che garantisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ad «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»¹.

Eppure, come è noto, la povertà è diventata, specialmente nell'ultimo decennio, un fenomeno assai più complesso, e certamente ben più diffuso di quanto quella

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

Questo scritto riproduce, completa di richiami bibliografici, la relazione svolta al Convegno “Le relazioni industriali spiegate ai giovani” (Venezia, 16 ottobre 2019), organizzato dal Dipartimento di Management dell'Università Ca' Foscari Venezia e dall' AISRI.

¹ Cfr. C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 5.

tradizionale impostazione non potesse prevedere². Che si prenda a riferimento il parametro della povertà assoluta (che fissa la linea di povertà in termini reali³) ovvero quello della povertà relativa (cioè di un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano equivalente annuale), i dati sono impressionanti: si stima che essa colpisca, in termini assoluti, oltre 1,8 milioni di famiglie (con un'incidenza pari al 7,0%), per un totale di 5 milioni di individui (incidenza pari all'8,4%), ed in termini relativi più di 3 milioni di famiglie (11,8%), per un totale di quasi 9 milioni di individui (15,0%). I dati, stabili per l'anno 2018, consolidano un trend di crescita pressoché costante ed assai diversificato in ragione dell'area geografica di riferimento, della composizione del nucleo familiare, dell'età e della nazionalità⁴.

Più di tutto, si tratta di un fenomeno ormai trasversale, che non riguarda soltanto soggetti disoccupati e inoccupati, ma che determina forti disuguaglianze anche tra lavoratori occupati⁵. Benché la crisi economica del 2008 non abbia risparmiato nessun Paese dell'Unione Europea, l'Italia conosce un tasso di *working poors* – lavoratori cioè che, benché occupati, vivono in nuclei familiari a rischio di povertà – decisamente sopra la media: la percentuale si stima intorno al 12,3%, rispetto al 9,6% registrato in media nei Paesi dell'UE-28, ed anche in questo caso con forti differenziazioni, ad esempio con riferimento alla tipologia di impiego (subordinato o autonomo) o di sesso⁶.

Il corto circuito di una povertà *nel* e *del* lavoro induce gli interpreti a confrontarsi nuovamente con l'art. 38 Cost., e per esso ad una rivalutazione del significato dell'intervento statale volto alla liberazione dal bisogno. La sfida ad una sua rilettura offre una varietà di posizioni, da quelle che spostano l'attenzione dalla inabilità soggettiva ad una (comprensibilmente più ampia, se si considera l'attuale contesto economico e sociale) *impossibilità oggettiva* di trovare un'occupazione⁷, a quelle che “contengono” la portata di tale interpretazione oggettiva nei limiti di una protezione

² Cfr. C. Saraceno, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e rimedi possibili*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, pp. 717 ss.

³ Per il 2018, ad esempio, per un adulto (di 18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà era pari a 834,66 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 749,67 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 563,77 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno (dati ISTAT, *La povertà in Italia*, 18 giugno 2019).

⁴ Solo per soffermarsi al fenomeno della povertà assoluta, le stime contenute nel rapporto ISTAT sul 2018 ne evidenziano una maggiore incidenza nelle famiglie del Mezzogiorno (9,6% nel Sud e 10,8% nelle Isole) rispetto alle altre ripartizioni (6,1% nel Nord-Ovest e 5,3% nel Nord-est e del Centro); peraltro, essa è più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti (8,9% tra quelle con quattro componenti e 19,6% tra quelle con cinque e più, mentre si attesta invece attorno al 7% tra le famiglie di 3 componenti, in linea con il dato medio) e più frequente per gli stranieri che per gli italiani (i primi sono stimati in oltre un milione e 500mila, con una incidenza pari al 30,3%, laddove tra gli italiani la percentuale è il 6,4%).

⁵ Per una riflessione sociologica del tema, cfr. C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁶ L'analisi è contenuta in M. Raitano, M. Jessoula, M. Natili, E. Pavolini, *I working poor in Italia*, in *Social Cohesion Papers*, 2019, n. 2.

⁷ Cfr. C. Tripodina, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, p. 738, che sviluppa l'intuizione di Costantino Mortati di un «risarcimento per mancato procurato lavoro».

della «laboriosità» di coloro che, pur essendo disponibili a lavorare, non riescono ad accedere al sistema produttivo a causa delle condizioni oggettive del mercato⁸; ed ancora, v'è chi attualizza la lettura dell'art. 38 Cost. in una dimensione multilivello che, per effetto dell'art. 34, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali Ue⁹, valorizzerebbe la portata «universalistica» del diritto all'assistenza sociale¹⁰, e chi, al contrario, ne rimarca l'obsolescenza e l'opportunità di una riscrittura, nel senso di una generalizzazione del criterio dell'essere «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», così da poter superare a piè pari tanto il parametro del «mantenimento e assistenza sociale» quanto quello di trattamenti previdenziali (sostitutivi del reddito) «adeguati alle [...] esigenze di vita»¹¹.

Le diverse prospettive appaiono comunque accomunate dalla consapevolezza dei numerosi fattori che contribuiscono alla drammatica urgenza del fenomeno, alcuni dei quali, come i mutamenti economici ed organizzativi a livello globale, la crescente frammentazione e precarizzazione del lavoro, la progressiva squalificazione del capitale umano (che si palesano in lavori atipici e a bassa remunerazione) possono essere considerati più recenti e non “autoctoni”, altri invece specifici e strutturali del nostro sistema economico prima e di relazioni industriali poi: si pensi, ad esempio, alla non piena copertura della contrattazione collettiva nazionale ed alla concorrenza al ribasso svolta dalla molteplicità di contratti collettivi disponibili in mancanza di una selezione soggettiva della titolarità¹², ma anche alla loro frequente disapplicazione e violazione, approfittando di un sistema di controllo e vigilanza che dispone di poche risorse per dirsi davvero efficace, ed ancora «all'eliminazione degli ultimi avamposti di “rigidità”» nella regolazione del rapporto di lavoro¹³.

Se dunque l'essere occupati non è più sufficiente per evitare di ritrovarsi in condizioni di povertà, bisogna porre la dovuta attenzione nel valutare le potenzialità degli strumenti legali di contrasto alla esclusione sociale, specialmente quando questi, come si vedrà a breve, si poggiano su meccanismi di forte condizionalità¹⁴. È in questa

⁸ È la prospettiva di P. Bozzao, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.*, 2018, pp. 659 ss.

⁹ Testualmente: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

¹⁰ Cfr. A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 431.

¹¹ Così G.G. Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 585.

¹² Sia consentito il rinvio a G.A. Recchia, *Brevi note su flessibilità e precarietà del lavoro*, in *Aa.Vv., Annali del Dipartimento Jonico*, Università di Bari, Anno VI, 2018, pp. 349 ss.

¹³ Così G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *La cittadinanza europea*, 2019, 64. Cfr. P. Barbieri, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. dir.*, 2019, pp. 5 ss., e più in generale, l'intero numero (1/2019) della rivista *Lavoro e Diritto*, dedicato a «La povertà nonostante il lavoro».

¹⁴ Cfr. A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 158 ss.

prospettiva che nelle prossime pagine si proverà a sviluppare alcune riflessioni intorno al reddito di cittadinanza, recentemente introdotto.

2. L'Italia è rimasta a lungo priva di una misura generale di contrasto alla povertà¹⁵, sebbene non siano mancati alcuni (parziali e sempre sperimentali) tentativi, come il reddito minimo di inserimento (RMI), il reddito di ultima istanza (RUI) o ancora il sostegno per l'inclusione attiva (SIA)¹⁶, se non si tiene pure conto delle diverse esperienze regionali di attribuzione di un reddito minimo garantito, variamente denominate e disciplinate, ma tutte caratterizzate dalla condizione qualificata di bisogno sociale del richiedente e dal suo legame stabile con il territorio di riferimento¹⁷.

Soltanto con l'approvazione della legge 15 marzo 2017, n. 33 e del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che ne ha attuato la delega ad istituire il reddito di inclusione (ReI), è stata colmata la distanza con gli altri Paesi dell'Unione Europea, introducendo finalmente una unica «misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà»¹⁸.

Il ReI ha avuto tuttavia vita piuttosto breve – dal gennaio 2018 all'aprile 2019 – per essere sostituito dal reddito di cittadinanza (RdC), istituito dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con la legge 28 marzo 2019, n. 26¹⁹.

Al di là delle diverse “etichette”, sono più d'uno i punti in comune tra le due misure: nonostante l'allettante evocazione di un sostegno economico individuale ed incondizionato (“di cittadinanza”, appunto), il RdC mantiene i tratti caratteristici di un reddito minimo garantito²⁰, improntato ad una selettività legata alla condizione economica del singolo e del suo nucleo familiare (in un sistema *means-tested*, cioè sottoposto alla prova di quella condizione da parte del richiedente il beneficio), alla

¹⁵ Per una ricostruzione del quadro europeo, si rinvia a G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2013 e M. Bolzoni, M. Granaglia, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016.

¹⁶ Su questi strumenti e sul loro impatto, cfr. almeno F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 147 ss. e M. Altimari, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 106 ss.

¹⁷ Sulle diverse misure regionali, v. M. Matarese, *Le misure regionali di reddito minimo*, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 51 ss. e S. Laforgia, *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà dalla periferia al centro ... e ritorno*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, pp. 489 ss.

¹⁸ Art. 2, co. 2, d.lgs. n. 147/2017. Cfr. F. Ravelli, *Il reddito minimo*, cit., pp. 155 ss.; F. Gadaleta, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione del d.lgs. n. 147/2017*, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 25 ss.

¹⁹ Sul dibattito che ne ha accompagnato l'introduzione, v. M. Altimari, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, cit., pp. 124 ss. e L. Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT*, 2018, n. 377.

²⁰ Sulla distinzione concettuale, cfr. C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 31 s.; F. Ravelli, *Il reddito minimo*, cit., pp. 36 ss.

temporaneità (sebbene non più sottoposta a limiti di durata)²¹, oltre che fortemente condizionato da percorsi di inclusione sociale o di inserimento lavorativo di cui il richiedente si deve rendere parte attiva.

Si tratta di una commistione di elementi e finalità che appare evidente sin dalla “straripante” definizione del RdC²², contenuta all’art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019, quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretto a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»²³.

Non è questa la sede per analizzarne dettagliatamente i contenuti²⁴, ma può essere sufficiente, ai fini del discorso che si va qui conducendo, tracciare sinteticamente il quadro regolativo con riferimento ai destinatari della misura e degli obblighi cui sono tenuti.

3. L’art. 2 della legge n. 26/2019 conferma un approccio da universalismo selettivo, basato sul legame del richiedente con il territorio italiano e sulla condizione reddituale del nucleo familiare, pur disegnando, almeno in potenza, un ampliamento rispetto alla platea dei destinatari del ReI²⁵.

Ed invero, da un lato si prevede che «il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell’Unione o 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; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati nel momento

²¹ Il RdC è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni di bisogno e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi; esso può essere comunque rinnovato, previa sospensione dell’erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, co. 6).

²² Cfr. M. Marocco, S. Spattini, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all’italiana. Primo commento al decreto-legge n. 4/2019*, Adapt Labour Studies, 2019, n. 79, pp. IX ss.

²³ In tal senso, peraltro, per espressa previsione legale, il RdC va a costituire, in relazione alle misure elencate, il livello essenziale delle prestazioni, concernenti i diritti (fondamentali) sociali da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale (dentro l’art. 117, c. 2, lett. m), Cost.).

²⁴ Per una più completa disamina del RdC, si rinvia a G. Impellizzieri, S. Spattini, *La disciplina del reddito di cittadinanza*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale*, cit., pp. 1 ss.; G.B. Sgritta, *Il Reddito di cittadinanza*, in *Pol. soc.*, 2019, pp. 141 ss.; R. Casillo, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 557 ss.; L. Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 210 ss.; G. Leone, *Il d.l. n. 4/2019 fra ambizioni universali e privilegi per pochi*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, pp. 703 ss.

²⁵ Ampliamento confermato, peraltro, dai dati statistici: come reso noto dall’INPS, al 4 settembre 2019 risultano pervenute 1.460.463 domande di cui 960.007 sono state accolte (rispettivamente, 842.787 riguardano nuclei percettori del Reddito di Cittadinanza, con 2.214.911 di persone coinvolte, e 117.220 per nuclei percettori di Pensione di Cittadinanza, con 13.512 persone coinvolte).

della presentazione della domanda, in modo continuativo» (art. 2, co. 1, lett. a), con un evidente inasprimento²⁶ del criterio relativo alla residenza in territorio italiano²⁷, che, laddove necessariamente continuativa, sfavorisce una categoria assai vulnerabile come quella dei senza fissa dimora e dove, invece, assai prolungata, penalizza in misura maggiore gli stranieri²⁸.

Dall'altro, tuttavia, l'art. 2, co. 1, lett. b) eleva il valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) a 9.360 euro (rispetto ai 6.000 del ReI), cui si vanno ad aggiungere ulteriori soglie relative al valore del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione, e non superiore a 30.000 euro), del patrimonio mobiliare (non superiore a 6.000 euro, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia, alla presenza di più figli o di componenti con disabilità) e del reddito familiare (inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, o incrementato rispetto all'accesso alla pensione di cittadinanza o all'ipotesi in cui si risieda in immobile in locazione)²⁹.

²⁶ U. Adamo, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *La cittadinanza europea*, 2019, p. 148 sottolinea come «Per non discriminare 'troppo' gli italiani, la previsione è cumulativa nel senso che almeno otto dei dieci anni richiesti non devono essere continuativi. Ma tale previsione finisce per pervenire ad una illogicità manifesta rispetto alla *ratio* che presumibilmente la regge». Inoltre, il radicamento è *ex lege* richiesto a seguito dell'erogazione del beneficio, anzi è necessario per l'erogazione dello stesso.

²⁷ L'art. 3, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 147/2017 stabiliva che «con riferimento ai requisiti di residenza e di soggiorno, il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o 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; 2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda».

²⁸ Al riguardo, già in sede di audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio durante la procedura di conversione del d.l. n. 4/2019, veniva stimato che il vincolo di residenza avrebbe determinato una riduzione dei beneficiari stranieri al Nord cinque volte superiore a quella prevista nel Mezzogiorno. G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, n. 402, p. 5 parla di 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)».

²⁹ La legge di conversione ha poi aggiunto l'ulteriore requisito (art. 2, co. 1, lett. *c bis*) al momento della presentazione della domanda, della mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, e della mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta per i reati di cui all'art. 7, co. 1 e 2 (falsità per accedere al beneficio e omessa comunicazione della variazione del reddito) e per quelli previsti dagli articoli 270-*bis* (associazione con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 289-*bis* (sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione), 416-*bis* (associazione di tipo mafioso), 416-*ter* (scambio elettorale politico mafioso), 422 (strage) e 640-*bis* (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo. Inoltre, nel caso in cui nel nucleo siano presenti componenti soggetti a misura cautelare o condannati per i predetti reati, tali soggetti non incidono sulla scala di equivalenza. Corrispondentemente, nel caso di condanna definitiva per i reati richiamati, è prevista l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e, quindi, disposta la restituzione di quanto indebitamente percepito (art. 7, co. 3), mentre è già disposta la sospensione del RdC nel caso di misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, ovvero di condanna non definitiva per le medesime fattispecie penali (art. 7-*ter*).

Poiché testato sui mezzi (patrimoniali e reddituali) del richiedente, il RdC non esclude certamente gli occupati; ma è proprio in questa compresenza, nella platea di beneficiari, di inoccupati e disoccupati, occupati in condizione di *in-work poverty*, pensionati, soggetti con disabilità, o ancora che presentano particolare fragilità sociale, che il momento successivo – e imprescindibile³⁰ – della condizionalità viene declinato in maniera diversa, come Patto per il lavoro³¹ ovvero come Patto per l’inclusione sociale³². In ogni caso, è condizione di erogazione del beneficio «la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni nonché [al]la 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» (art. 4, co. 1).

Tale dichiarazione di immediata disponibilità³³ e il patto di servizio definito con il soggetto pubblico (nelle due diverse modalità innanzi richiamate) realizzano da un lato la volontà proattiva del soggetto debole che vuole accedere al RdC e dall’altro lo legano ad un articolato elenco di obblighi – tra cui, la registrazione alla piattaforma digitale per la ricerca del lavoro e la sua consultazione quotidiana, la partecipazione a laboratori per migliorare le competenze di ricerca attiva del lavoro e a iniziative di formazione, riqualificazione e di politica attiva, colloqui psico-attitudinali e a prove di selezione, ed ancora la disponibilità ad essere coinvolto in attività a beneficio della comunità di residenza «in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni» per un numero di ore non inferiore a otto settimanali³⁴ – cui corrisponde un altrettanto articolato sistema di sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità del beneficio economico sino alla completa decadenza dallo stesso sino a sanzioni penali³⁵.

³⁰ Cfr. M. D’Onghia, *Dall’assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, p. 380.

³¹ Cfr. art. 4, co. 7, legge n. 26/2019.

³² Cfr. art. 4, co. 12, legge n. 26/2019.

³³ Ne vengono esclusi solo i soggetti elencati all’art. 3, co. 2 (oltre ai minori, i beneficiari della Pensione di cittadinanza ovvero i beneficiari del RdC titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità) e 3 (i componenti con carichi di cura, i lavoratori il cui reddito da lavoro, dipendente o autonomo, corrisponda ad un’imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni di cui all’art. 13 TUIR), meglio specificati nell’Accordo prot. n. 88/CU del 1° agosto 2019 in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni.

³⁴ Su quest’ultimo aspetto, e sull’inevitabile paragone con l’esperienza dei lavori socialmente utili, cfr. E. Dagnino, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 967 ss.

³⁵ Cfr. art. 7, legge n. 26/2019. P. Pascucci, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 106, 17 giugno 2019, rimarca peraltro come proprio il sistema sanzionatorio riveli uno degli aspetti più criticabili della misura, perché «se si può comprendere che tutti i componenti “occupabili” del nucleo familiare siano coinvolti in politiche di attivazione ispirate al principio di condizionalità, è discutibile che la violazione del principio da parte di uno solo dei componenti si ripercuota negativamente sull’intero nucleo (con la decadenza dal beneficio) in contrasto

L'obiettivo è comunque evidente: responsabilizzare il richiedente (e il suo nucleo familiare) per mettere in collegamento il diritto costituzionale all'assistenza con quello al lavoro, creando un ponte che, sostenendo economicamente soggetti e famiglie più svantaggiati, li conduca fuori dalla povertà e dall'esclusione sociale, e realizzando da ultimo il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2 Cost. Al contempo, verrebbero così evitati, da un lato, derive assistenzialiste nell'utilizzo della misura e, dall'altro, fenomeni di *moral hazard* da parte del soggetto disoccupato o inoccupato che sfrutti, a danno della comunità, il beneficio economico previsto.

4. Anche nella sua valenza polifunzionale di strumento di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza, il RdC tende ad assolvere principalmente alla funzione di misura di politica attiva del lavoro. Numerosi sono in questo senso i segnali: la sua disciplina si modella su (e spesso si intreccia con) quella contenuta nel d.lgs. n. 150/2015, che ha riordinato la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive; il Patto per il lavoro viene espressamente definito equivalente al Patto di servizio personalizzato dell'art. 20, d.lgs. n. 150/2015, cui sono obbligati i percettori di ammortizzatori sociali³⁶; il diverso percorso del Patto per l'inclusione sociale comprende tendenzialmente, oltre agli interventi specifici di contrasto all'esclusione sociale, le stesse misure per l'inserimento lavorativo previste per il Patto per il lavoro³⁷.

In particolare, a «collaborare» alla redazione del Patto per il lavoro presso i Centri per l'impiego, entro 30 giorni dal riconoscimento del RdC, sono chiamati tutti i soggetti (richiedenti e componenti del nucleo familiare non esonerati) elencati dall'art. 4, co. 5 e 5-*bis*, legge n. 26/2019, cioè coloro che si trovino senza occupazione da non più di due anni (e si ricordi che a tale categoria sono assimilati anche i lavoratori con lavoro a basso reddito *ex art. 4, co. 15-quater*), ovvero siano beneficiari di NASpI o altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbiano terminato la fruizione da non più di un anno, ed ancora coloro che abbiano sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio attivo di cui all'art. 20, D.lgs. n. 150/2015³⁸, o ancora che abbiano meno di 29 anni, indipendentemente dalla durata della disoccupazione.

con il principio della responsabilità individuale», mentre S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, n. 401, p. 20, con riferimento principalmente alle fattispecie penali espressamente previste (e richiamate *supra* alla nt. 29) mostra qualche dubbio di costituzionalità «alla luce dell'art. 3 Cost., nella misura in cui sembra scaricare sul povero "immeritevole" (come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria) un sovraccarico di responsabilità certamente degno di miglior causa, in un Paese che spicca nelle classifiche internazionali per le dimensioni abnormi di corruzione ed evasione fiscale».

³⁶ Art. 4, co. 7, legge n. 26/2019.

³⁷ Art. 4, co. 13, legge n. 26/2019. Le linee guida per la definizione del Patto per l'inclusione sociale sono state approvate, tuttavia, soltanto con il d.m. 18 settembre 2019, n. 84.

³⁸ Sono invece esclusi coloro che abbiano già sottoscritto un progetto personalizzato ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 147/2017. Questi ultimi, come tutti gli altri soggetti non chiamati dai Centri per l'impiego, saranno invece tenuti alla stipulazione del Patto per l'inclusione sociale con i servizi dei Comuni competenti per il contrasto alla povertà.

Come già per il Patto di servizio personalizzato, il Patto per il lavoro comporta una “presa in carico” da parte dei Centri per l’impiego, attraverso la redazione del bilancio delle competenze e l’attivazione di percorsi di accompagnamento al lavoro del beneficiario del RdC (o del componente del suo nucleo familiare) e, per quest’ultimo, l’impegno alla partecipazione alle diverse iniziative messe in campo dagli uffici competenti e soprattutto l’obbligo di accettare almeno una di tre offerte congrue di lavoro entro i primi 18 mesi di godimento del beneficio ovvero la prima a seguito del suo rinnovo.

Sulla definizione della *congruità* dell’offerta, ovvero le caratteristiche che il lavoro proposto deve avere per poter essere rifiutabile, si concentrano le maggiori perplessità.

In primo luogo, infatti, viene richiamata la disciplina dell’art. 25, d.lgs. n. 150/2015 e del d.m. 10 aprile 2018, n. 42 che vi ha dato attuazione, facendo riferimento a:

- un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi;
- un rapporto a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all’80% di quello dell’ultimo contratto di lavoro;
- una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all’art. 51, d.lgs. n. n. 81 del 2015, qui “quantificata” nel dover superare di almeno 10% il beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione, per un minimo mensile di 858 euro.

E tuttavia, l’art. 4, co. 9, legge n. 26/2019 interviene ad “integrare” i tre principi di congruità offerti dal richiamato art. 25, d.lgs. n. 150/2015 – coerenza tra l’offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata dello stato di disoccupazione – con i criteri della durata della fruizione del RdC e del numero di offerte già rifiutate, finendo così per introdurre un complesso ed autonomo modello; ed invero

- 1) nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un’offerta entro 100 km di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro 250 km di distanza se si tratta di seconda offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta;
- 2) decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un’offerta entro 250 km di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta;
- 3) in caso di rinnovo del beneficio, è congrua un’offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta.

Alcuni “aggiustamenti” sono stati previsti, nella fase di conversione del d.l. n. 4/2019, nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti persone con disabilità (in tal caso la distanza non potrà mai eccedere i 100 km dalla residenza del beneficiario) o minori (la distanza non potrà comunque superare i 250 km e non operano le disposizioni previste in caso di rinnovo del beneficio)³⁹.

Resta tuttavia il dato di una congruità dell’offerta di lavoro fondata principalmente sul suo valore economico – la soglia degli 858 euro apparirebbe così quale simulacro di un “salario minimo legale”⁴⁰ che nulla dice delle effettive condizioni di lavoro proposte – e più ancora sulla sua dimensione geografica⁴¹, che sembra presupporre l’idea che la povertà si possa affrontare, e risolvere, con la mobilità dell’interessato⁴². Benché, come giustamente sottolineato, «la congrua offerta riguarda pur sempre un rapporto di lavoro regolare, dotato di tutele impensabili nei rapporti sommersi con cui in certe aree del paese spesso si integrano le modestissime entrate regolari che consentono di ottenere il Rdc»⁴³, un quadro regolativo che complessivamente obblighi il beneficiario del Rdc, sotto scacco della perdita di un tale reddito minimo⁴⁴, ad accettare un lavoro anche di pochi mesi, di modesto valore economico ed anche a parecchia distanza da casa⁴⁵ (per non parlare poi della possibilità che esso richieda una

³⁹ Per un’analisi più approfondita della offerta congrua nel sistema del Rdc e nel paragone tra questa e quella definita dal d.lgs. n. 150/2015, cfr. C. Garbuio, *L’offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, pp. 575 ss; 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 e di inclusione sociale*, cit., pp. 63 ss.

⁴⁰ L’espressione è usata in maniera atecnica, volendo solo suggerire come il dibattito sul salario minimo legale (che sta animando non solo i giuslavoristi ma anche la vita parlamentare, attraverso i diversi d.d.l. sinora presentati) costituisce l’altra faccia della medaglia del contrasto ad una povertà che si manifesta oggi in maniera trasversale, fuori e dentro il lavoro. E del resto, in maniera assai sintomatica, così come l’Italia è stata a lungo tra i Paesi dell’Unione a non dotarsi di una normativa in materia di reddito minimo garantito, così resta ancora tra i pochi a non aver ancora istituito un salario minimo legale.

⁴¹ Sulla distanza tra questa congruità e la nozione di *suitable employment* elaborata dalle fonti sovranazionali e dalle istituzioni europee, v. A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all’assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, p. 482.

⁴² «Da questo punto di vista, se valutato in un’ottica ‘meridionalista’, il dispositivo in questione potrebbe addirittura ritenersi controindicato, o almeno tale da produrre risultati contro-intuitivi, tenendo conto che stimolare ancora l’emigrazione dei giovani dal Sud, vuol dire provocare un ulteriore ‘svuotamento’ nell’area meridionale del capitale sociale (che è dato dalle risorse umane) di cui ancora dispongono questi territori» (così G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro*, cit., p. 75).

⁴³ Cfr. P. Pascucci, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, cit.

⁴⁴ Ed invero, S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 19 sottolinea come «la condizionalità incorporata nel criterio di congruità testé ricordato risulti sbilanciata su un versante più sanzionatorio che effettivamente promozionale».

⁴⁵ Il co. 10 dell’art. 4 prevede che solo «nel caso in cui sia accettata una offerta collocata oltre duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario, il medesimo continua a percepire il beneficio economico del Rdc, a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall’inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici mesi nel caso siano presenti componenti di minore età ovvero componenti con disabilità, come definita a fini ISEE».

professionalità solo “latamente” posseduta dall’interessato⁴⁶) sembra contraddire la stessa idea (costituzionale) del lavoro quale principale strumento di emancipazione individuale e sociale dell’uomo⁴⁷. Più facile allora che il RdC si trasformi – con una eterogenesi dei fini, cui però il legislatore avrebbe dovuto porre la dovuta attenzione – in un «palliativo della precarietà del lavoro»⁴⁸ o addirittura finisca per stimolare la ricerca di «impedimenti oggettivi» da parte di chi voglia sottrarsi «alle migrazioni su territorio nazionale imposte dalla nuova rigida condizionalità lavorativa»⁴⁹.

La peculiare – e, sulla carta, intensiva⁵⁰ – attenzione riservata a chi ha stipulato il Patto per il lavoro non trova però stimolo corrispondente al suo assorbimento da parte del tessuto imprenditoriale. L’art. 8 prevede, infatti, un diritto all’esenzione contributiva per il datore di lavoro che assuma il titolare di RdC, e pari all’importo dell’assegno che il beneficiario percepisce, ma esclusivamente di fronte ad una assunzione a tempo pieno⁵¹ e indeterminato⁵². In più, sulla sua durata (compresa tra un minimo di 5 ed un massimo di 18 mensilità) e sul suo effettivo ammontare, pesa da un lato il tempo di fruizione del RdC – l’agevolazione si applica per un numero di mesi pari alla differenza fra 18 e quanto il lavoratore abbia già percepito – e dall’altro la possibilità che all’assunzione avvenga a valle di un adeguato percorso di riqualificazione professionale; in quest’ultimo caso, il datore di lavoro si troverà a dover dividere il beneficio con l’ente di formazione accreditato (ma per un numero di mensilità non inferiore a sei).

L’esonero contributivo in parola è peraltro riconosciuto a condizione che il datore di lavoro abbia preliminarmente provveduto a comunicare le disponibilità dei posti vacanti alla piattaforma digitale dedicata al RdC presso l’ANPAL, e purché si realizzi un incremento occupazionale netto del numero di dipendenti assunti a tempo indeterminato secondo i criteri fissati dall’art. 31, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 150/2015 con riferimento ai lavoratori a tempo indeterminato.

Né più soddisfacente si mostra la previsione (art. 8, co. 4) che promuove l’autoimpiego del beneficiario, limitandosi a riconoscere in un’unica soluzione, un

⁴⁶ Si veda, a tal proposito, l’art. 4, d.m. 10 aprile 2018, che rende progressivamente più labile, in ragione della durata dello stato di disoccupazione (e dunque, nel caso di specie, di percezione del RdC) la coerenza tra l’offerta congrua e le esperienze e competenze già maturate.

⁴⁷ Cfr. S. Laforgia, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, ESI, Napoli, 2018, pp. 33 ss.

⁴⁸ Così G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro*, cit., p. 69.

⁴⁹ Così G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, cit., p. 10.

⁵⁰ Con una previsione di ulteriore favore nei confronti dei beneficiari del RdC, l’art. 9 della legge n. 26/2019 riserva automaticamente solo a questi ultimi (e fino al 31 dicembre 2021) l’assegno di ricollocazione, ovvero quell’importo, graduato in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l’impiego o i servizi accreditati prescelti dal titolare per ottenere un servizio di assistenza (per l’appunto, secondo la lettera di legge, intensiva nella ricerca di lavoro).

⁵¹ Nulla naturalmente esclude che il rapporto, nelle ipotesi consentite e previste dal d.lgs. n. 81/2015, venga trasformato a tempo parziale, ma in tal caso, il beneficio sarà riparametrato rispetto alla quantità di lavoro effettivamente prestata.

⁵² E dunque anche nel caso in cui il lavoratore sia impiegato con una somministrazione di manodopera, l’assunzione da parte dell’agenzia dovrà avvenire a tempo indeterminato.

beneficio addizionale pari a sei mensilità di RdC, nei limiti di 780 euro mensili, ma a patto che l'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o la società cooperativa siano avviate entro i primi 12 mesi di fruizione del beneficio. Mancherà in questa prospettiva certamente l'obbligazione all'accettazione di una offerta congrua, ma è latitante anche una politica da parte delle istituzioni competenti nella direzione dell'attivazione di nuove realtà imprenditoriali: non è molto realistico immaginare che la condizionalità reinserta quantità significative di lavoro subordinato, e bisognerebbe pertanto riflettere sul rischio (tutt'altro che remoto) che le attività dei servizi per l'impiego finiscano per essere mero adempimento burocratico.

5. A conclusione di questa sintetica ricostruzione, resta comunque l'apprezzamento di una misura che si candida a costruire un efficace collegamento tra protezione dal bisogno e promozione del lavoro, quasi una terza via tra i due mondi sinora contrapposti degli artt. 4 e 38 Cost.

Allo stesso tempo, tuttavia, non si può tuttavia tacere di quanto il sistema regolativo predisposto dalla legge n. 26/2019 risenta ancora di un'impostazione che stigmatizza la condizione del disoccupato o del lavoratore povero, come se la mancanza di occupazione o una prestazione mal pagata e poco tutelata fosse mera conseguenza di una scarsa disponibilità dell'interessato all'impiego (o ad un impiego migliore).

La coraggiosa ambizione di dare sistematicità ad un reddito minimo garantito, pure caratterizzato dalla condizionalità, dovrebbe consentire non solo il passaggio dalla povertà al lavoro, ma più ancora di non rimanere "intrappolati" in un lavoro qualunque ed ai limiti della dignità, anche quando l'ipotesi che quel lavoro diventi realtà effettivamente si materializzi⁵³.

Le politiche di contrasto alla povertà non si muovono infatti in maniera né parallela, né indifferente alla regolazione del lavoro e del mercato del lavoro, ma anzi quest'ultima influisce sulle prime nella misura in cui contribuisce a incidere sulle dinamiche economiche che generano precarietà ed esclusione⁵⁴.

Due sembrano i nodi cruciali.

Il primo riguarda il lato dell'attivazione dei beneficiari: se è vero che l'effettività della misura (che, si ricorda, non si limita all'erogazione del sussidio economico) è legata dalla capacità degli apparati amministrativi di erogare servizi per il lavoro, è fondamentale invece che i centri per l'impiego e i servizi per il lavoro privati siano

⁵³ Anche l'osservatore meno attento è consapevole dello scollamento temporale che si è realizzato tra il momento in cui il RdC è partito e l'attuazione di tutti i servizi che le istituzioni pubbliche erano chiamate a sviluppare: solo con il d.m. 2 settembre 2019, n. 108 è stato istituito il sistema informativo sul Reddito di cittadinanza, come previsto dall'art. 6, co. 1 della legge n. 26/2019, e sempre solo nel settembre 2019 sono partite le prime chiamate per la stipulazione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale.

⁵⁴ Per una riflessione generale su tale rapporto, cfr. M. Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, Bergamo, 2019, specialmente pp. 135 ss.

davvero in grado di rispondere alle esigenze di formazione e riqualificazione richieste dal mercato⁵⁵.

Il secondo, e più importante, aspetto riguarda la qualità del lavoro che può essere offerto. Le occasioni lavorative non si creano *ex lege*, ma dipendono da altri meccanismi, e non ultimo dalle politiche industriali e dal livello complessivo del sistema economico. Ben oltre l'orizzonte del reddito di cittadinanza, è questa la sfida.

⁵⁵ Lo sottolinea D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lav. giur.*, 2019, p. 336: «la tutela della [...] posizione nel mercato del lavoro non può essere affidata solo allo Stato (servizi personalizzati di orientamento professionale, formazione sulle competenze richieste dal mercato, programmi di riqualificazione), dovendo diventare una questione o un problema “sociale” e alla cui soluzione tutti gli attori (lavoratori, datori, Stato) sono astrattamente interessati».