



OSSERVATORIO SULLA SPESA PUBBLICA E SULLE ENTRATE

IL REDDITO DI CITTADINANZA DOPO LA CONVERSIONE IN LEGGE

Analisi, confronti e valutazioni sul reddito in cittadinanza
dopo la conversione in legge del decreto 4/2019

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali

OSSERVATORIO SULLA SPESA PUBBLICA E SULLE ENTRATE
IL REDDITO DI CITTADINANZA
DOPO LA CONVERSIONE IN LEGGE

Analisi, confronti e valutazioni sul reddito di cittadinanza
dopo la conversione in legge del decreto 4/2019

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali

ELABORAZIONE E REDAZIONE:

Dott. Natale Forlani

Chiuso in redazione il 28 marzo 2019



La riconversione in legge del precedente Decreto Legge n. 4/2019 rende possibile fare il punto sulla evoluzione del testo, per la parte dedicata alla attuazione del Reddito di Cittadinanza (RdC), sulla base delle novità introdotte nel corso dell'iter parlamentare, e per le soluzioni individuate per riscontrare le problematiche insorte nel rapporto tra le varie amministrazioni coinvolte nella gestione operativa del provvedimento. Nel testo definitivo sono state apportate **significative innovazioni** riguardo **la platea dei potenziali beneficiari** in particolare aumentando le restrizioni per l'accesso ai sussidi da parte dei cittadini extracomunitari, per chiarire il valore della offerta congrua di lavoro che non può essere rifiutata per più di due volte dai beneficiari del sussidio del RdC, per ridefinire il perimetro e le competenze istituzionali degli interventi rivolti a potenziare le politiche attive del lavoro e gli investimenti finalizzati a rafforzare il numero degli operatori da impegnare nei servizi pubblici per l'impiego. **Novità, che si sono rese necessarie anche per evitare un potenziale conflitto sulle competenze attribuite nella Costituzione alle Regioni.** Con l'occasione, il Parlamento ha modificato anche le modalità di accesso ai dati personali, per rispondere ai rilievi avanzati dalla Autorità Garante della *privacy* riguardo la legittimità di alcune procedure di controllo dei requisiti e dei comportamenti dei beneficiari dei sussidi del RdC in quanto lesive dei diritti di riservatezza delle persone e degli operatori dei servizi.

L'impianto generale riferito alle modalità di accesso alle prestazioni, di selezione dei potenziali beneficiari, dell'entità delle prestazioni erogabili e delle condizionalità per mantenere i benefici rimane sostanzialmente confermato. L'unica significativa eccezione riguarda il parziale potenziamento degli importi percepiti per il RdC e le pensioni di cittadinanza, per i nuclei familiari che hanno in carico persone disabili. Nell'insieme, **le novità tendono a complicare ulteriormente** la già sofisticata architettura dell'impianto del Reddito di Cittadinanza e i provvedimenti di attuazione, **con un incremento molto significativo dei provvedimenti successivi necessari per dare una compiuta attuazione delle norme** (numero dei decreti attuativi, delle intese da adottare in sede di conferenza stato, regioni e enti locali, dei provvedimenti da adottare da parte delle amministrazioni coinvolte per la messa punto delle piattaforme informatiche volte a concretizzare l'interscambio delle informazioni e la messa a regime dei sistemi di controllo e di monitoraggio, la richiesta di pareri preventivi al Garante della *privacy*, il completamento delle procedure di selezione e di assunzione del personale dei servizi per l'impiego).

I tempi di attuazione di questi provvedimenti, nonostante le tempistiche abbreviate formalmente indicate nella legge, **si protrarranno ben oltre le scadenze previste per l'erogazione dei sussidi ai beneficiari**, con implicazioni che si rifletteranno inevitabilmente sulla efficacia stessa dell'intervento. Problematiche che sin dall'origine erano state già segnalate da molti esperti in materia di politiche attive rivolte al contrasto della povertà e di inserimento lavorativo. Di seguito, vogliamo evidenziare quelli che, a nostro avviso, potrebbero essere i principali fattori in grado di compromettere il coerente perseguimento degli obiettivi del RdC e l'efficacia degli interventi adottati ai fini della concreta riduzione del numero delle persone in condizioni di povertà assoluta.

I rischi di incostituzionalità dei provvedimenti adottati

I rischi di incostituzionalità, superati per la parte relativa al rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche attive del lavoro, rimangono invece confermati e persino accentuati,

per le limitazioni poste per l'accesso ai benefici del RdC da parte dei *cittadini extracomunitari* lungo soggiornanti. Oltre al requisito di possedere la residenza in Italia da almeno dieci anni, viene aggiunta la richiesta di documentare la posizione patrimoniale detenuta nei paesi di origine, certificata dalle autorità locali e validata dai consolati italiani presenti in questi Paesi, con l'esenzione dal vincolo per i rifugiati e per i cittadini dei Paesi che saranno indicati in un successivo decreto emanato dal Ministro del lavoro di concerto con quello degli Affari Esteri.

Una novità che comporta una oggettiva incertezza nella fase di inoltro delle domande, e che si rivelerà una complicazione per la gestione delle procedure per effetto della oggettiva difficoltà delle autorità italiane di accertare la veridicità e la congruità delle dichiarazioni rilasciate. Tutto questo non impedirà alla magistratura di allargare in tempi rapidi le maglie per la partecipazione dei cittadini extracomunitari, quantomeno di quelli in possesso del permesso di lungo soggiorno, ai benefici del RdC, dati gli orientamenti consolidati della Corte Costituzionale Italiana e della Corte di Giustizia europea in materia di accesso alle prestazioni sociali per i lavoratori stranieri regolarmente residenti.

Il pronunciamento della Autorità garante della *privacy* (memoria depositata l'8 febbraio 2019), oltre a evidenziare la mancata consultazione preventiva ai sensi dell'art. 36 del regolamento comunitario, ha contestato le legittimità delle modalità di accesso alle informazioni sui beneficiari e di intervento delle due piattaforme informatiche finalizzate a monitorare i comportamenti dei percettori e degli operatori dei servizi per l'impiego e per l'inclusione. Come ricordato in precedenza, gli effetti di tali contestazioni hanno comportato la previsione di 5 ulteriori interventi attuativi da concordare con la stessa Autorità, che sono destinati ad allungare i tempi della messa a regime dei sistemi di controllo e delle politiche attive per il lavoro e per l'inclusione sociale.

L'incerta platea dei beneficiari

Gli esponenti del Governo insistono nel comunicare **il dato dei 5 milioni di potenziali beneficiari**, equivalenti alle persone in condizioni di povertà assoluta come evidenziato nella indagine ISTAT 2017 sull'andamento dei redditi delle famiglie residenti in Italia. Dato che però non tiene conto degli effetti delle limitazioni introdotte dal decreto per l'accesso alle prestazioni. Nelle audizioni rilasciate dall'Istituto di statistica nel corso dei lavori finalizzati alla riconversione del Decreto in legge presso le Commissioni parlamentari, il numero dei potenziali beneficiari viene ridimensionato significativamente intorno a 2,7 milioni di persone, appartenenti a poco più di **1,3 milioni di nuclei familiari**, il 48% dei quali composte da un singolo componente. Il ridimensionamento della platea, sia pur con stime differenti, viene confermato anche nelle analisi che sono state fornite dall'INPS e dall'ufficio parlamentare di bilancio. Una riduzione consistente, riconducibile principalmente all'effetto della restrizione dell'accesso ai benefici per gli immigrati extracomunitari (le condizioni di reddito delle popolazioni immigrate regolarmente residenti in Italia indicano che una persona ogni tre versa in condizioni di povertà assoluta).

La forte incidenza della presenza degli immigrati nelle aree del Nord Italia si riflette inevitabilmente anche sulla previsione aggiornata relativa alla distribuzione territoriale dei potenziali beneficiari. Nelle prime analisi che sono state fornite sulla provenienza territoriale delle domande inoltrate tramite le Poste e i Caf, questi lavoratori rappresentano oltre il 15% delle domande. All'interno di questa platea, il potenziale delle persone in età di lavoro attivabili per un inserimento

lavorativo viene stimato in un massimo di 900mila persone, tra le quali **solo 492mila** risulterebbero prevalentemente disoccupate, e **373mila casalinghe** (buona parte di queste ultime probabilmente esentabili dalla sottoscrizione del patto per il lavoro, in quanto impegnate nel lavoro di cura dei familiari). Queste previsioni, piuttosto approssimative da parte dei proponenti, potrebbero subire ulteriori scostamenti significativi, per effetto della eventuale estensione degli accessi alle prestazioni per i cittadini extracomunitari disposta dalla Magistratura, e per quelli che potrebbero derivare dalla politiche attive del lavoro, come previste nel dispositivo legislativo, che analizzeremo di seguito.

Le lacune dei sistemi di controllo

La preoccupazione che un simile intervento si possa prestare a incentivare i comportamenti opportunistici delle persone, rivolti a usufruire indebitamente dei sussidi e/o a mantenerli nel tempo, ha indotto il legislatore ad adottare un rilevante sistema di controlli messi in capo a una pluralità di soggetti (INPS, enti locali, servizi per l'impiego e per l'inclusione sociale, Guardia di finanza e Ispettorato del Lavoro) rivolti a prevenire, monitorare, ispezionare e sanzionare i comportamenti anomali dei richiedenti e dei percettori.

Il sistema dei controlli preventivi sulla veridicità dei requisiti di reddito e patrimoniali dei richiedenti, viene demandato all'INPS, che nel termine di 5 giorni, dovrebbe validare la domanda ricevuta. L'efficacia dell'intervento presuppone che l'INPS, oltre a rispettare la tempistica, sia in grado di verificare la congruità delle dichiarazioni, con modalità di accesso diretto alle informazioni in possesso di altri enti (Agenzia delle Entrate, banche, demanio, enti locali, motorizzazione civile) e che, a loro volta, questi enti siano in grado di rendere accessibili tali informazioni per lo scopo indicato. Per affermazione rilasciata dallo stesso Istituto di Previdenza nel corso delle audizioni parlamentari, **allo stato attuale tutto questo non è praticabile**. L'intervento della Autorità garante della *privacy* mette in discussione la possibilità stessa che molte di queste informazioni possano essere rese accessibili in termini massivi, e comunque in assenza delle condizioni che dovranno essere concordate con l'autorità stessa. Ne consegue che in prima istanza, l'INPS potrà semplicemente verificare il diritto a percepire i sussidi sulla base della documentazione presentata dai richiedenti in via diretta o tramite le Poste, i Caf e i Patronati, basata sulle autocertificazioni rilasciate dai richiedenti stessi. Nel merito, è del tutto scontata l'impossibilità di accertare gli eventuali introiti da lavoro sommerso, che non sono dichiarabili per definizione, se non a seguito di accertamenti effettuati sulle imprese che hanno usufruito di queste prestazioni da parte dell'ispettorato del lavoro o della Guardia di Finanza. In assenza di una anagrafe nazionale non è praticabile la verifica delle prestazioni erogate ai richiedenti da parte delle amministrazioni locali per le medesime finalità, come previsto dalla legge. Queste criticità, del resto, sono state già segnalate dalla Guardia di Finanza nel corso delle indagini svolte a campione per accertare la congruità delle dichiarazioni Isee ai fini delle esenzioni per il pagamento dei ticket sanitari e della verifica delle domande inoltrate per il reddito di inclusione.

Il testo finale della legge prevede delle importanti novità finalizzate a rafforzare il coordinamento delle iniziative tra le amministrazioni nazionali e locali coinvolte, e a potenziare le attività ispettive dell'ispettorato del lavoro, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, per le specifiche esigenze del provvedimento in questione. Tuttavia, **la probabilità di operare accertamenti di massa sulle condizioni di reddito e patrimoniali delle persone e dei nuclei familiari, è del tutto da**

escludere per ragioni ambientali (soprattutto in alcune aree del Paese), per la permanente esiguità degli organici dei corpi ispettivi rispetto ai volumi dei beneficiari, e perché sarebbe del tutto insensato e antieconomico dirottare le attività di accertamento e contrasto della evasione fiscale verso quelle ispettive rivolte a individuare i finti poveri.

Le “non” politiche attive del lavoro

Sin dall'origine, l'intento dei proponenti del RdC è stato quello di caratterizzare l'intervento anche nella veste di una grande politica attiva del lavoro. Su questo intendimento **è stata marcata la differenza qualitativa dell'intervento rispetto al Reddito di inclusione** promosso nella precedente legislatura. Le stime rilasciate dall'ISTAT relativamente al potenziale dei beneficiari del RdC effettivamente avviabili al lavoro, come ricordato in precedenza, evidenziano un potenziale di poco superiore ai 600mila disoccupati, due terzi dei quali in possesso della licenza media o senza alcun titolo di studio. Questi numeri non giustificano l'intento dei proponenti di caratterizzare l'intervento del RdC nella qualità di una grande politica attiva del lavoro (ad esempio per Garanzia Giovani le prese in carico effettive delle persone da parte dei servizi per il lavoro sono state **circa 900mila, un terzo dei quali ha trovato uno sbocco occupazionale**), ed è alquanto discutibile la scelta del Governo di dirottare tutti gli investimenti sui servizi e le politiche attive del lavoro, e le risorse nazionali stanziare per il ricollocamento al lavoro, verso i beneficiari del RdC trascurando i milioni di altre persone disoccupate e in cerca di lavoro e le politiche rivolte a rafforzare l'alternanza scuola-lavoro (per un potenziale di circa 4 milioni di persone coinvolgibili ogni anno).

Una novità introdotta nel testo della legge, finalizzata a chiarire l'entità salariale della offerta congrua di lavoro, da prendere a riferimento per conteggiare gli eventuali tre rifiuti da parte dei percettori dei sussidi con la conseguente decadenza dai benefici, stabilisce che tale offerta **non possa prevedere una remunerazione inferiore ai 858 euro mensili**.

Trova invece conferma, nel testo finale, il sistema degli incentivi per le imprese che assumono i beneficiari dei sussidi attivati con il patto per il lavoro, pari a numero delle mensilità residue del sussidio RdC non ancora percepite dal disoccupato sino a un massimo di 18 mensilità e un minimo di 5, che viene riservato solo per le assunzioni a tempo indeterminato. **Il combinato disposto di queste due previsioni è destinato a produrre gravi effetti distortivi nel mercato del lavoro**. Secondo le rilevazioni effettuate dal sistema delle Comunicazioni obbligatorie sulle nuove assunzioni, circa il 70% dei rapporti attivati nel corso di ogni anno avviene a tempo determinato. Il valore non deve stupire perché annovera al suo interno il lavoro stagionale, a termine, interinale e occasionale. **Buona parte di queste prestazioni, con l'aggiunta di quelle part-time anche a tempo indeterminato, danno luogo a remunerazioni contrattuali al di sotto della cifra prevista per l'offerta congrua (per lo specifico del mercato del lavoro del mezzogiorno l'INPS stima che riguardino il 45% degli attuali occupati)**. Nell'insieme, queste tipologie di rapporti di lavoro vengono sostanzialmente escluse dalla possibilità di essere proposte ai percettori dei sussidi RdC. Una scelta maggiormente incomprensibile se si tiene conto della bassa occupabilità delle persone coinvolte e dell'inevitabile reticenza da parte delle imprese a offrire loro un'occupazione a tempo pieno e/o indeterminato. **In queste condizioni, la stragrande maggioranza dei beneficiari del RdC**

rischiano seriamente di diventare dei percettori del sussidio a tempo indeterminato, con l'unico vincolo di svolgere dalle 8 alle 16 ore settimanali di lavori socialmente utili.

La misura è destinata inevitabilmente a produrre anche un effetto di spiazzamento verso le domande e le offerte di lavoro che prevedono remunerazioni inferiori alla cifra indicata. In pratica tutti coloro che svolgono lavori a termine, stagionali, *part-time*, interinali, occasionali, alla scadenza del rapporto di lavoro si porranno il problema di come preconstituire le condizioni per poter accedere ai sussidi del RdC, più convenienti e meno impegnativi rispetto alla ricerca di lavori analoghi (in pratica, separando la residenza e la condizione patrimoniale, e affittando un alloggio, i disoccupati *over 26* possono accedere legittimamente ai sussidi del RdC). **Questa tendenza risulterà paradossalmente rafforzata da una innovazione introdotta nel testo, che prevede la possibilità di estendere l'accesso alle politiche attive finalizzate anche ai percettori del RdC che sono formalmente occupati con remunerazioni inferiori all'importo del sussidio.** Alla scadenza del contratto a termine, stagionale, interinale o occasionale, saranno incentivati a richiedere l'estensione del sussidio in attesa di un'improbabile proposta di lavoro a tempo indeterminato. In queste condizioni diventa irrealistico per i servizi per l'impiego, e a maggior ragione per gli operatori privati accreditati per le attività di intermediazione, concretizzare un incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Di contro, è assai probabile che si mantengano le condizioni per prorogare nel tempo la durata dei sussidi con l'effetto di allargare in modo improprio il numero dei percettori dei sussidi del RdC. **Nel medio periodo è assai probabile che l'introduzione del RdC produca un aumento della disoccupazione ufficiale**, in relazione agli effetti statistici della sottoscrizione del patto per il lavoro da parte di una quota di persone inattive e per la scarsa efficacia delle politiche attive del lavoro. La domanda di prestazioni a orario ridotto, stagionale e occasionale, verrà inevitabilmente soddisfatta anche da **prestazioni di lavoro sommerso** che troveranno un'offerta disponibile anche nei percettori di sussidi del RdC.

I nuovi servizi per l'impiego e l'inutilità dei navigator

Il lungo confronto con le Regioni, che ha consentito di evitare un potenziale conflitto sulle competenze costituzionali, ha portato a una radicale rivisitazione dell'originale impostazione del decreto legge sul tema del rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego basato principalmente sulla programmazione di un piano di assunzione temporanea, da parte dell'Agenzia nazionale Anpal servizi, di 6.000 operatori selezionati tramite procedure extra concorsuali, e destinati a svolgere il ruolo di tutoraggio per l'inserimento lavorativo dei beneficiari del RdC. Nel nuovo testo, il potenziamento dei servizi pubblici con l'assunzione di nuovi *operator* viene collocato nell'ambito dell'adozione di un piano triennale che fa perno sulla programmazione delle singole Regioni e alle quali saranno trasferite le risorse per la graduale assunzione di 7.600 operatori nei servizi pubblici per l'impiego per le finalità stabilite nei piani regionali richiamati, fermo restando l'impegno di assolvere agli obblighi previsti per la gestione dei patti per il lavoro sottoscritti dai percettori dei sussidi del RdC. Il piano nazionale di assunzione dei *navigator* viene ridimensionato sino a un valore massimo di 3.000 unità, il cui impiego nel territorio, per finalità e modalità operative, viene condizionato alla sottoscrizione di apposite convenzioni con le Regioni stesse. La soluzione adottata consente di collocare il potenziamento dei servizi sull'orizzonte più ampio del complesso delle politiche attive del lavoro, con modalità e tempi adeguati alla complessità degli interventi e alla

coerente implementazione delle competenze degli operatori. **Tuttavia, il compromesso trovato rende ancora più incomprensibile il ruolo dei navigator**, un personale assunto per una durata temporale a mala pena sufficiente per completare un percorso formativo sul campo, e incaricato di svolgere una non meglio precisata attività di “assistenza tecnica” verso gli operatori dei servizi per l’impiego. Nella migliore delle ipotesi, l’attività dei *navigator*, consentirà ai diretti interessati di svolgere un utilissimo tirocinio in vista della partecipazione ai futuri concorsi promossi dalle regioni per l’assunzione dei nuovi operatori.

Conclusioni

L’introduzione del RdC potrebbe rappresentare una forte opportunità per rafforzare le politiche di contrasto della povertà assoluta in Italia sostituendo il reddito di inclusione. Tuttavia, in assenza di una banca dati che raccolga tutte le informazioni sulle svariate misure di sostegno alle persone o famiglie in difficoltà erogate da Onlus, Comuni, Province, Regioni e Stato, **si corre il serio rischio di offrire dei sussidi senza conoscere l’effettivo sforzo pubblico di sostegno ai soggetti richiedenti**. Inoltre, almeno la metà della povertà economica è dovuta a povertà educativa e sociale (e il compito di spiegare al meglio questa situazione dovrebbe essere a carico di ISTAT che, invece, lancia cifre che inducono la politica a facili promesse); si pensi alle ludopatie, all’uso di droghe, all’eccessivo consumo di alcool e cibi (obesità) che non si risolvono dando soldi; anzi, spesso, questi sussidi aggravano le citate situazioni. Qui non occorrono *navigator* ma psicologi, biologi nutrizionisti, assistenti sociali di livello che **prendano in carico queste persone** nel tentativo di “traghettarle” verso una vita più normale e meno povera. Così, le risorse sarebbero ben spese e si creerebbero grandi opportunità di lavoro. Il potenziamento delle risorse disponibili a favore dei beneficiari, e di quelle destinate a rafforzare i servizi per il lavoro e per l’inclusione, sono novità importanti che non dovrebbero essere sprecate in ulteriori forme meramente assistenziali.

Infatti, **la concreta impostazione continua a risentire di gravi errori**: un’insufficiente analisi dei fenomeni e dei bisogni, l’enfasi dedicata ai sussidi, un’eccessiva burocratizzazione degli interventi e degli adempimenti, una politica attiva del lavoro inappropriata per la specifica platea dei beneficiari che rischia di produrre effetti distorsivi nel mercato del lavoro e sui comportamenti delle persone. La platea dei potenziali beneficiari potrebbe essere ulteriormente implementata per le conseguenze di eventuali interventi della magistratura rivolti ad estendere la partecipazione dei cittadini extracomunitari, per l’eccessiva generosità dei sussidi e la scarsa efficacia delle politiche attive del lavoro. Nel caso si verifichi un’insufficienza delle coperture della spesa rispetto alle domande inoltrate, la legge istitutiva prevede una riduzione proporzionale degli importi dei sussidi per i nuovi richiedenti. Sarebbe stata quindi utile la correzione di questi errori, ma l’esigenza di anticipare l’erogazione dei sussidi, forse anche in vista delle elezioni europee, ha prevalso. Questi errori, oltre che provocare un’incondizionata elargizione di sussidi, rischiano di produrre effetti negativi e distorcenti di lungo periodo. L’esperienza storica insegna che, intorno a questi bacini di percettori di sussidi, si consolidano organizzazioni finalizzate alla gestione delle domande, al mantenimento dei benefici e alla gestione dei contenziosi. Queste condizioni ambientali e la scarsa offerta di lavoro favoriranno, come storicamente è sempre accaduto (e questo è il rischio più grande), la richiesta di proroga dei sussidi, alimentata anche da politiche compiacenti, alterando le finalità e l’uso delle risorse destinate a contrastare la povertà.