

Audizione della Comunità di Sant'Egidio sul disegno di legge n. 1637 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

<https://www.santegidio.org/>

Premessa

Per decenni l'Italia è stata tra i pochi paesi europei a non prevedere nelle sue misure di welfare un dispositivo di integrazione al reddito mirato al superamento della povertà estrema. La Comunità di Sant'Egidio si è sempre battuta per colmare questo vuoto. Per questo abbiamo seguito con attenzione in questi mesi l'evoluzione del dibattito da parte del governo attorno all'istituzione del reddito di cittadinanza. Siamo tuttavia preoccupati che alcuni soggetti particolarmente bisognosi vengano esclusi dal beneficio. Pertanto segnaliamo alcuni punti critici del disegno di legge che istituisce il RdC, suggerendo alcune proposte migliorative.

Considerazioni generali

- Da un punto di vista generale, se lo strumento vuol farsi carico dei soggetti che vivono nella povertà estrema – e così è, a giudicare dal numero previsto di beneficiari – il nuovo RdC appare eccessivamente sbilanciato sul fronte “lavorista”, piuttosto che su quello dell'inclusione sociale. C'è una multidimensionalità della povertà, con risvolti di salute, psicologici, abitativi, relazionali, che appare trascurata. Qual è il ruolo della scuola, dei servizi sociali, del terzo settore nel percorso di segnalazione e reinserimento che il RdC prevede? Sembra quasi assente. Il lavoro è un fattore decisivo nel recupero di una persona che versa in gravi condizioni di marginalità e di povertà, ma spesso è l'ultimo anello di una catena più lunga e complessa.
- Il RdC introduce misure di favore all'interno dell'impianto complessivo delle politiche attive del lavoro. Come si conciliano tra di loro? Il disegno non è chiaro, ma il rischio è che si dia luogo a discriminazioni. I nuovi centri per l'impiego o i tutor chiamati in causa nel reperire domande di lavoro devono privilegiare i titolari di RdC o chi è in regime di NASPI? Va tuttavia ricordato come sulla base delle convenzioni OIL cui l'Italia è vincolata, nonché della disciplina del mercato unico europeo del lavoro, costituirebbe una discriminazione diretta inammissibile ogni misura che, rendendo particolarmente favorevole per le imprese l'assunzione di un lavoratore già titolare di reddito di cittadinanza, produca conseguentemente un contrario effetto di espulsione dal mercato del lavoratore non partecipe di tale beneficio economico. In particolare riteniamo che incorra in tale vizio l'esenzione dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali di cui all'art.8 per il datore di lavoro che assuma il titolare del reddito di cittadinanza; esenzione il cui effetto è ovviamente quello di disincentivare l'assunzione od il rinnovo del contratto di chi non sia ammissibile al reddito di cittadinanza il quale subirà così un doppio danno (l'esclusione dal reddito di cittadinanza ed il maggiore costo della sua eventuale e a questo punto improbabile assunzione). Esenzioni

contributive dovrebbero piuttosto essere associate alla effettiva vulnerabilità del lavoratore oppure a comportamenti del datore di lavoro valutati oggettivamente come socialmente responsabili e dunque da premiare nell'interesse dell'intera collettività.

Punti critici e proposte di correzione

- 1) I beneficiari di RdC devono essere **residenti in Italia per almeno dieci anni** di cui gli ultimi due in modo continuativo. **Questo limite va superato** perché esclude la fascia dei senza fissa dimora, la cui condizione precaria mal si concilia con il criterio di residenza fissa e stabile. Va ricordato che tra i senza fissa dimora vi sono oggi molte persone che hanno perso il lavoro o che hanno avuto una separazione in famiglia. **Noi proponiamo che siano ammessi al beneficio coloro che hanno una residenza virtuale, dopo sei mesi dall'avvenuta iscrizione.** Temiamo inoltre che tale requisito di residenza, per la sua notevole durata, possa risultare non ragionevole alla luce dei criteri stabiliti dalla Corte costituzionale nelle sue decisioni n. 432 del 2005 e n. 222 del 2013. Proponiamo dunque che **il requisito di durata complessiva della residenza sia ridotto a non più di 5 anni.**
- 2) Consapevoli dell'estrema sofferenza in cui versa il sistema dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, segnaliamo che molte persone con grave disagio sociale, sia italiane che straniere, sono attualmente prive di residenza anagrafica a causa della mancata attuazione dei registri anagrafici per le persone senza fissa dimora o senza tetto in moltissimi comuni. **Proponiamo pertanto che i servizi sociali locali e gli enti assistenziali convenzionati con gli enti locali possano certificare l'effettività della residenza sul territorio comunale anche in mancanza di registrazione anagrafica.**
- 3) Ammettere al RdC i cittadini di Paese terzo in possesso del **permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo** è fortemente contraddittorio con gli scopi dello strumento, poiché **per ottenere questo tipo di permesso è necessario un plafond minimo di reddito.** Noi proponiamo che **il beneficio sia concesso ai titolari di permesso di soggiorno di cinque anni, recuperando in questo modo anche i rifugiati e gli apolidi che vivono sul nostro territorio.** Ricordiamo che vanno ammessi i titolari di protezione internazionale (rifugiati e titolari di protezione sussidiaria) in quanto altrimenti verrebbe violata la clausola rafforzata di parità di cui all'art.29 della Direttiva Ce 2011/95, ove è affermato che gli Stati membri dell'UE devono provvedere "affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione". Lo stesso vale per gli apolidi, per i quali l'Italia è lo "Stato responsabile della protezione", in quanto parificati dal diritto convenzionale O.N.U. ai rifugiati. Vanno anche ricordati i titolari di un permesso di soggiorno illimitatamente rinnovabile che autorizza a svolgere un lavoro (permesso unico di lavoro e altri titoli ad esso assimilabili ai

sensi della Direttiva Ue n.98 del 2011, da cui parrebbe derivare l'obbligo della parità di trattamento nelle politiche attive per il lavoro).

- 4) Nel corso dell'esame del testo al Senato è stato introdotto e approvato un emendamento che rende obbligatoria per i cittadini di Paese terzo, ai fini dell'ottenimento del RdC, **la certificazione dei requisiti reddituali e patrimoniali da parte dello Stato estero di provenienza**. Ne sono esclusi solo i rifugiati politici e coloro "nei cui Paesi di appartenenza è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni", secondo un elenco che verrà definito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero degli Esteri, a tre mesi dall'approvazione della legge. Al di là della difficoltà di redigere un simile elenco, **l'introduzione di questa norma ci sembra ulteriormente penalizzante per una categoria assai vasta di potenziali beneficiari e pertanto ne chiediamo l'abolizione**.
- 5) **La ripartizione dell'emolumento tra RdC propriamente detto e contributo all'affitto** (rispettivamente € 500 e € 280, € 150 per il mutuo) produce un'evidente distorsione poiché finisce per **penalizzare chi non ha casa**, cioè proprio coloro che versano in condizione di povertà estrema. La persona senza fissa dimora riceverebbe meno di chi comunque gode di un'abitazione, che sia di proprietà o in affitto. Noi proponiamo che **la quota prevista per l'affitto o il mutuo sia indirizzata anche allo scopo di fornire una base reddituale per l'accensione di un successivo affitto o mutuo**.
- 6) Uno strumento che intende combattere la povertà estrema non può non essere anche un necessario supporto alla ricostituzione di legami sociali. In questo senso anche la dimensione familiare assume un'importanza cruciale. Del resto tutti gli indicatori statistici in questi ultimi anni hanno certificato **un aumento del rischio povertà estrema quanto maggiore è l'ampiezza del nucleo familiare**. Alcune simulazioni effettuate sulla base dei criteri reddituali di assegnazione del RdC mostrano che solo nel caso di un nucleo con un solo componente in affitto l'emolumento colma il distacco dalla soglia di povertà assoluta annuale fissata da Istat. Il parametro della scala di equivalenza proposto per i nuclei familiari è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1. **Con questi criteri più è numeroso il nucleo più ci si allontana dalla soglia Istat di povertà assoluta**. Ad esempio, una famiglia di cinque componenti riceverebbe un emolumento pari a poco più di € 15.000 annui contro una soglia di povertà assoluta fissata ad oltre € 22.000. Insomma le famiglie numerose (e quindi i minori) sono penalizzate e anche chi percepisse il massimo del sussidio sarebbe molto lontano dal raggiungimento della soglia di povertà assoluta. I requisiti ReI prevedevano scale di equivalenza molto più vantaggiose (da 1 a 3,20 per un nucleo di sei componenti e più). **Noi proponiamo di adottare il coefficiente unico allo 0,35 e di aumentare il coefficiente massimo da 2,1 a 2,4**. La correzione comporterebbe: maggior equità tra le famiglie povere; un maggior numero di

famiglie numerose, quindi di minori, raggiunte; un miglior supporto del gruppo delle famiglie mono genitoriali (gruppo particolarmente a rischio). **In alternativa proponiamo il coefficiente unico allo 0,3 e l'aumento del coefficiente massimo da 2,1 a 2,5.**

- 7) Alcuni vincoli all'utilizzo della card sono poco comprensibili. Fermo restando il necessario divieto di utilizzare il beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità, **l'obbligo di spendere l'intero ammontare del beneficio in un mese è controproducente**, a fronte dell'eventualità di dover affrontare **spese che richiedono forme anche molto limitate di accantonamento**: caparra per l'affitto di un appartamento, cure mediche straordinarie (protesi dentarie, occhiali, ecc.), eventi improvvisi non programmati, ecc. Anche il limite di € 100 (per il beneficiario singolo) ai prelievi mensili è molto penalizzante. **Noi proponiamo che questi vincoli vengano tolti.**
- 8) Alcune perplessità sono ascrivibili alla **gestione dei controlli. Non esiste un'unica Anagrafe nazionale.** Ogni comune ha la sua Anagrafe storica. Si attribuisce al Comune il controllo sulla residenza e sul soggiorno dei beneficiari. Quest'ultimo tuttavia viene registrato dalla questura e i due registri, in capo a due Enti differenti, non comunicano tra di loro. Questo può dare luogo ad errori che a loro volta possono produrre gravi discriminazioni. **Non può essere il Comune a controllare la titolarità dei permessi di soggiorno.**
- 9) Perplessità suscita anche la previsione di **sanzioni penali speciali** riguardo ad una serie di comportamenti ascrivibili al reato di falso o di falsificazione di documenti che tuttavia l'art.7 del decreto legge non tipizza in modo chiaro ed univoco, includendovi anche comportamenti meramente omissivi. **La formulazione di un diritto penale speciale e dunque differenziato rispetto ad analoghi comportamenti già configurati e sanzionati dal legislatore dovrebbe invece essere evitata.**

Osservazioni su Quota 100

1. In un paese con **un tasso di dipendenza degli anziani tra i più elevati al mondo** (37,1%¹ contro una media Oecd del 28,3%, e una media EU-28 del 29,9%) e una speranza di vita attesa al momento della pensione pari a 21,8 anni per gli uomini (media Oecd 18,1) e 25,6 anni per le donne (22,5), **desta perplessità facilitare l'anticipo pensionistico in modo generalizzato.** Occorre preparare la transizione demografica anche con segnali corretti, tra cui quello che si deve lavorare più a lungo. Valgono ovviamente le eccezioni per alcuni tipi di lavoro. Inoltre, l'età effettiva di pensionamento è oggi tra le più basse tra i paesi sviluppati: 62,4 anni per gli uomini (65,3 media Oecd) e 61 per le donne (63,6 media Oecd) (dati Oecd, media 2012-17).

¹ Rapporto tra ultra 65 enni e popolazione in età lavorativa (20-64)

2. Quota 100 si concentra sulle pensioni di anzianità, viste come diritto dei lavoratori dopo anni di lavoro. In realtà, chi può accedere alla pensione di anzianità - tanto più con Q100 - sono lavoratori favoriti da una carriera iniziata presto e proseguita in modo regolare e continuativo. Le risorse dedicate all'anticipo pensionistico di questi lavoratori sono cospicue: 4 miliardi nel 2019, 8,3 nel 2020, 8,7 nel 2021, 8,2 nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023 (anche se includono il pensionamento per precocità lavorativa, il rinnovo di "opzione donna" e dell'Ape sociale). **Si crea così un trattamento di favore per particolari categorie di lavoratori, aggiungendo un ulteriore regime speciale ai numerosi già esistenti. Da Quota 100 sono esclusi i lavoratori più fragili, ossia coloro che hanno iniziato tardi, hanno lavorato in nero, hanno avuto carriere irregolari e in generale le donne.** Il sistema non guadagna in equità.

Nel 2021 si porrà il problema di rifinanziare l'uscita anticipata: se non sarà possibile, si creeranno delle ulteriori discriminazioni tra chi ha potuto accedere alla pensione nel 2019-21 e chi non ne potrà beneficiare. La prospettiva che l'opzione possa non essere rifinanziata indurrà sicuramente molti ad approfittare di Quota 100 nei prossimi 3 anni.

3. **All'interno della legge Fornero sarebbe più opportuno modificare i requisiti di tipo non anagrafico del sistema a regime (20 anni di anzianità contributiva, importo della pensione 1,5 /2,8 volte l'assegno sociale), che costringerebbero a lavorare anche a tarda età o a lasciare allo Stato italiano i contributi versati nel caso non si riesca a proseguire l'attività lavorativa fino al soddisfacimento dei requisiti. Ciò infatti penalizzerà i lavoratori che hanno avuto periodi di disoccupazione/ lavoro nero e percepito salari modesti, in particolare donne e lavoratori stranieri.**

