

Contributo del BIN-Italia

**al dibattito parlamentare sul ddl n. 1018 di conversione del decreto-legge 4/ 2019,
recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni**

Senato della Repubblica – Commissione XI - audizione del 5.2.2019

La scrivente organizzazione concentrerà la propria analisi del provvedimento legislativo in oggetto sul solo Capo I, quello dedicato all'istituzione del "reddito di cittadinanza".

Ci sembra opportuno un esame di merito anche solo sintetico del contenuto del d.l. governativo, cercando anche di distinguere il significato delle norme (senza peraltro assumere le interpretazioni peggiori visto che certamente su questo provvedimento sorgeranno molti dubbi sui quali dovrà intervenire la magistratura) dalla narrazione "tossica" che di queste hanno reso alcuni esponenti del Governo in carica nell'accentuazione ed enfattizzazione indebita dei meccanismi di controllo e disciplina pur previsti dal testo di legge (secondo un'ottica, che era comunque alla base anche del ReI, che considera il "povero" colpevole del suo stato e per questa ragione da sorvegliare, indirizzare e se del caso punire), forse per tranquillizzare l'opinione pubblica "lavorista" (ancora fortissima) o tacitare componenti dell'attuale maggioranza che sono state più tiepide sul tema.

Si tratta di capire se il Rdc italiano saprà davvero rappresentare quello zoccolo mancante nel nostro *welfare* e garantire le aspirazioni ed i progetti di vita di chi è a rischio di esclusione sociale. Se insomma si tratta di una misura che mantiene le tante speranze di questi anni, che ha una qualche coerenza - pur nella generale mancanza di risorse - con quello che è emerso negli ultimi anni nel dibattito internazionale, e se infine ci riavvicinerà alle esperienze più avanzate europee. Nella scorsa legislatura, dopo la raccolta di firme promossa da decine di associazioni sulla legge popolare sul reddito minimo garantito (poi presentata da SEL) e la presentazione della proposta del M5S, la Rete dei numeri pari (vasta aggregazione delle reti della società civile, con l'adesione di Libera e del Bin Italia) per sboccare la situazione promosse la compagna sul "reddito di dignità" individuando quali fossero i punti irrinunciabili di una legge sul tema alla luce anche delle indicazioni europee, delle Carte dei diritti e delle varie Risoluzioni del Parlamento europeo (soprattutto del 2009, del 2010, del 2017).

I caratteri di un reddito di dignità

Vorremmo seguire questa strada per verificare quali sono i passi in avanti compiuti, i punti di criticità del d.l., quali aspetti andrebbero con urgenza rimossi e quali eventualmente rettificati. Sintetizziamo al massimo gli aspetti “irrinunciabili” di un reddito di dignità. **Innanzitutto il reddito deve essere “adeguato”** (cfr. la dichiarazione del 2018 sull’*European social pillar*) rispetto al fine di garantire una vita libera e dignitosa per tutti, il che vuol anche dire che lo scopo prioritario dell’istituto non è il reinserimento lavorativo del beneficiario ma la garanzia di una sostanziale autodeterminazione del soggetto nelle sue scelte anche occupazionali. Corollario di questo principio è che il target deve comprendere non solo i disoccupati e le persone in cerca di prima occupazione ma anche i cosiddetti *working poor* il cui reddito è insufficiente (ad esempio il ReI non consentiva in alcun modo questa copertura); occorre contemplare anche forme di reddito indiretto come la tariffazione sociale per servizi primari e aiuti per la casa.

Il **secondo elemento** è l’individualità del beneficio non essendo ammissibile che soggetti senza reddito, ma in famiglie in cui esistono risorse sufficienti, siano abbandonati alla carità familiare. Il terzo, cruciale, riguarda il **collegamento tra politiche di garanzia del reddito e politiche occupazionali**; l’eventuale condizionamento del sostegno reddituale non può costringere il soggetto ad accettare occasioni di lavoro non “congrue”, non coerenti con il bagaglio professionale formale o informale della persona e comunque non contrattualizzate e a carattere precario. Infine, sul piano più generale, ogni forma di condizionamento o di obbligo (ad esempio la frequentazione di corsi di formazione) non deve mortificare la dignità dei soggetti e deve essere finalizzata a **rafforzare gli spazi di autodeterminazione** individuale e non a raggiungere a tutti i costi risultati occupazionali.

Da ultimo l’erogazione del beneficio dovrebbe avvenire secondo **criteri non discriminatori** per tutti i residenti stabili sul territorio italiano.

L’adeguatezza

Alla luce di questa cornice che può essere tenuta ferma ci sembra che sul primo punto il d.l. governativo rappresenti un elemento di notevole importanza e che offra una copertura significativa a molti milioni di persone in povertà assoluta, il che fa prevedere che la misura sarà richiesta diffusamente (il ReI per le ragioni evidenziate ha avuto un *take up* molto basso) e ne sarà probabilmente domandata anche un’estensione in via giudiziaria. Il d.l. prevede - come noto - che il reddito sia composto da due elementi (art. 3), uno di integrazione del reddito familiare ed un altro legato agli oneri di affitto di un’abitazione oppure per il pagamento di un mutuo. Il primo per le persone singole è pari in sostanza a 500 euro che vengono aumentate sulla base di una scala di equivalenza in caso di nucleo familiare più ampio. Il secondo è pari a 280 euro, mentre leggermente minore è il contributo in caso di mutuo; anche le pensioni saranno integrate sino ad euro 7.650 annue più un contributo per l’affitto; per chi già lavora o possiede altri redditi il RdC vale al fine

di raggiungere la soglia di legge. Da questa breve sintesi emerge come il sostegno è tutt'altro che simbolico, soprattutto in zone del paese dove il caro-vita è molto più basso come al Sud; le schede già pubblicate dai media mostrano come si possa arrivare in vari casi (famiglie numerose) a superare ampiamente (soprattutto per chi è in affitto o deve pagare un mutuo) i mille euro. Ancora il nucleo che gode del Rdc verrà ammesso alle tariffazioni scontate per luce e gas e forse potrebbe avere anche specifici contributi. Non è certamente poco, data la congiuntura economica italiana e l'assalto già avvenuto ai CAF o ad altri uffici pubblici per ottenere la necessaria documentazione comprova l'emergenza sociale che il Rdc deve fronteggiare.

Ciò riconosciuto, va anche detto che andrebbe sin da ora messa all'ordine del giorno una futura estensione dello stanziamento complessivo a copertura del beneficio (siamo ad oggi a una copertura pari sostanzialmente al 50% di quanto effettivamente necessario per finanziare adeguatamente il provvedimento, secondo le stime effettuate dall'Istat nella scorsa legislatura). Inoltre si potrebbero prevedere delle integrazioni su base territoriale, anche grazie a un coinvolgimento multilivello delle regioni e degli enti locali.

Disincentivo al lavoro?

Si è replicato sul punto, anche da parte di persone vicine al vecchio esecutivo, che visto che i redditi soprattutto dei giovani sono molto bassi (anche sotto i 500 euro, cfr. il caso dei *riders*) una misura come quella introdotta sarebbe di disincentivo al lavoro. Va detto in proposito che si tratta in realtà di un obiettivo specifico delle misure di reddito minimo, che dovrebbero restituire (sia pure in parte) alle persone la possibilità di rifiutare lavori indecenti, magari per proseguire negli studi o trovare occasioni più coerenti con i propri piani di vita.

Da questo punto di vista appare dissonante rispetto alle finalità generali del provvedimento la previsione secondo cui non hanno diritto al Rdc, per un periodo di 12 mesi, i nuclei familiari in cui anche uno solo dei membri ha rassegnato le dimissioni volontarie da un precedente rapporto di lavoro (salve le ipotesi di dimissioni per giusta causa). Tale previsione, nella sua perentorietà, esclude dal beneficio perfino chi, pur dimissionario, abbia in seguito trovato una nuova occupazione. Inoltre rischia di essere interpretata come causa di decadenza dalla misura anche in caso di dimissioni rassegnate in corso di fruizione del beneficio. Occorre invece riconoscere che le dimissioni da un rapporto di lavoro anche al di fuori dei casi - di creazione giurisprudenziale - della "giusta causa", possono essere rassegnate, spesso, per ragioni meritevoli, quali la volontà di seguire corsi di formazione, o di ricollocarsi lavorativamente in modo più consono alle proprie esigenze e/o aspirazioni. Alcuni impieghi possono essere poi addirittura sconvenienti dal punto di vista economico, perché mal pagati oppure soggetti a "chiamate" per poche ore del corso della settimana, magari in luoghi molto distanti dall'abitazione o molto distanti tra di loro. Pertanto una autentica misura di reddito minimo garantito dovrebbe consentire di "mettere ordine" a biografie lavorative sfibrate

da un'eccessiva precarietà e incentivare la praticabilità di percorsi lavorativi ed esistenziali improntati a maggiore autonomia individuale. Si consideri ancora che le dimissioni volontarie non consentono neppure l'accesso alla Naspi, pertanto l'impossibilità di fruire del Rdc equivale a condannare la persona all'immobilità sociale, pur in presenza di una condizione lavorativa per vari motivi non desiderabile. Auspichiamo quindi che il dibattito parlamentare approfondisca adeguatamente questo aspetto, e pertanto suggeriamo l'approvazione della seguente

Proposta nr 1

All'art. 2, comma 3, le parole "Non hanno diritto al Rdc i nuclei familiari che hanno tra i componenti soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa"

sono soppresse.

Individualità della misura

Tornando alla disamina del provvedimento, un altro aspetto certamente problematico dipende dal fatto che il Rdc non è una misura su base individuale: infatti per accedervi vale il reddito familiare. L'articolazione su base individuale del beneficio per ciascun componente del nucleo è demandato, ai sensi dell'art. 3, comma 8, a un'apposita disciplina ministeriale, di cui auspichiamo la sollecita adozione. Ma su un punto il *vulnus* al principio individualistico è inequivocabile e molto grave: per godere del Rdc si deve sottoscrivere o un patto per il lavoro o un patto per l'inclusione sociale (art. 4); ciascun membro della famiglia che gode del sussidio è tenuto a sottoscriverli salvo le persone esentate. Nel caso di inottemperanza ai vari obblighi che discendono da questi patti (o anche dal rifiuto di accettare le tre proposte di lavoro) sono previste sanzioni che colpiscono tutto il nucleo familiare anche se a compiere la "trasgressione" sia un solo componente in plateale violazione del principio della responsabilità personale il che potrebbe generare una pressione e un controllo tra congiunti che si aggiungono a quelli di natura pubblica. Per scongiurare simili eventualità formuliamo la seguente

Proposta nr 2

2.1 All'art. 7, comma 5, dopo le parole "È disposta la decadenza dal Rdc," sono aggiunte le seguenti:

"per la quota parte relativa al singolo beneficiario, individuata ai sensi del decreto di cui all'art. 3, comma 8,"

2.2 All'art. 7, comma 9, è aggiunto il seguente:

“9-bis – Le decurtazioni e le decadenze previste dai commi 7, 8 e 9 si applicano sulla quota parte, individuata ai sensi del decreto di cui all'art. 3, comma 8, relativa al singolo beneficiario responsabile della trasgressione.”.

Obblighi di attivazione

Veniamo ora agli obblighi di attivazione: per chi può lavorare sussiste l'obbligo di seguire (art. 4) un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e per chi invece non può lavorare all'inclusione sociale che verranno seguiti da diversi enti come i centri per l'impiego o i servizi sociali dei Comuni. Come i media hanno già ampiamente spiegato i Centri per l'impiego verranno rafforzati con l'assunzione di 10.000 navigator che dovranno seguire la profilazione delle competenze dei soggetti, stabilire di comune accordo i piani di reinserimento, verificare le offerte formative o di impegno disponibile etc. Mentre la normativa che riguarda l'erogazione del beneficio è - come dicono i giuristi - *self executing*, applicabile immediatamente, quest'ultima necessita di una specificazione ulteriore e certamente presenta molti rischi che si rovesci sul beneficiario una pressione eccessiva, un effetto di controllo e disciplinamento indebito che mortifichi, anziché rafforzare, l'autostima e la capacità di autodeterminazione delle persone (quello che la letteratura in materia chiama effetto di stigmatizzazione). Sembra che in effetti il Rdc abbia accolto indebitamente una versione del reddito minimo troppo “lavoristica”, ossessivamente finalizzata al reinserimento lavorativo come emerge anche dalle dichiarazioni infelici ai media sulle disposizioni “antidivano” di autorevoli ministri del Governo. In tal modo si finisce per confondere tra diritto alla dignità di base e obiettivi occupazionali, quasi recependo le ingenuità del Prof. Ichino secondo il quale basterebbe un sistema integrato nazionale di dati sui posti disponibili per risolvere la piaga della disoccupazione.

Tuttavia vi sono anche spunti nella legge che appaiono importanti nel superamento di quest'ottica. Le offerte di lavoro che possono essere proposte devono essere “congrue” e quindi tener conto del bagaglio professionale del soggetto (oltre ad essere contrattualizzate e non precarie) anche se la “congruità” è stata di molto attenuata per quanto riguarda l'allocazione spaziale dell'occasione di lavoro che, la terza volta e decorsi diciotto mesi dall'avvio della fruizione del beneficio, può riguardare l'intero territorio nazionale, il che per famiglie che dal Sud devono trasferirsi nel Nord Italia per un solo posto di lavoro sembra davvero problematico.

È certamente molto positiva la previsione (art. 8, comma 4) secondo cui chi gode di un Rdc possa avere un'anticipazione dei ratei spettanti per avviare un'attività autonoma in quanto l'induzione al “lavoro” non è necessariamente ad un lavoro subordinato standard, sempre meno disponibile. Si mostra un certo allentamento dell'impostazione lavoristica nella previsione secondo cui chi svolge attività di cura (per bambini sino a tre anni) non deve

sottoscrivere alcun patto così come chi già lavora e chi gode di pensione. Infine dall'insieme delle disposizioni sembrerebbe che i beneficiari possano limitarsi a seguire corsi di formazione (anche universitari?) o anche "progetti per favorire l'autoimprenditorialità" per cui su costoro non verrebbe esercitata alcuna particolare pressione, sempre che siano autorizzati a perseguire i loro autentici interessi.

Si tratta di un apparato di controllo e disciplina dei "poveri" ancora solo abbozzato, costosissimo, la cui efficacia è molto dubbia, anche se qualche singola disposizione - come detto - sembra già evadere dalla logica del *workfare* e dell'attività forzata dei sussidiati.

Segnaliamo in proposito almeno un punto. Inutile e mortificante la dignità dei beneficiari, che pure il provvedimento vorrebbe avviare ad un "lavoro congruo", è la prescrizione di otto ore settimanali di lavoro comunitario che riecheggia i lavori socialmente utili, già dichiarati illegittimi dalla Corte di Giustizia. Visto che anche su questo piano dovrebbe valere (art. 4 comma 15) il principio di "congruità" i Comuni dovrebbero orchestrare un ventaglio di attività "comunitarie" che contemporaneamente siano personalizzate ed anche nell'interesse locale.

Con riguardo agli aspetti più vistosamente critici relativamente all'attivazione dei beneficiari, suggeriamo di introdurre delle modifiche secondo la seguente:

Proposta nr 3

3.1 All'art. 4, comma 9, lettera c) dopo le parole "in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 3, comma 6, fermo quanto previsto alla lettera d), è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta" sono aggiunte le seguenti:

"l'offerta di lavoro oltre il limite di distanza di duecentocinquanta chilometri dal luogo di residenza del beneficiario è formulata previa verifica, presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale, idoneamente documentata, residente in un raggio di duecentocinquanta chilometri dal luogo in cui sarà svolta la prestazione lavorativa".

All'art. 4, comma 9 dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

"e) l'esenzione dalla previsione di cui alla lettera c) può essere concessa all'esito di una valutazione multidimensionale del beneficiario, tenuto conto del percorso di accompagnamento avviato in corso di fruizione del Rcd e sulla base dell'individuazione dei bisogni specifici del nucleo familiare".

3.2 All'art. 4, comma 15, primo periodo le parole "è tenuto" sono sostituite dalle seguenti:

"è incentivato".

E al secondo periodo le parole "per le persone non tenute agli obblighi connessi al Rdc"

sono soppresse.

L'apparato sanzionatorio

La minuziosa e troppo severa (trattandosi di misure di carattere quasi-alimentare) disciplina sanzionatoria prevista all'art. 7 con la troppo facile esclusione del nucleo dal beneficio aggiunge penetranti elementi di pressione sui destinatari. L'entità delle sanzioni previste non ha eguali in alcun'altra misura del nostro *welfare* e ciò potrebbe prestare il fianco a incursioni della Corte costituzionale, che potrebbe essere chiamata in causa per violazione dell'art. 3 Cost.

La previsione di una sanzione penale compresa tra due e sei anni di reclusione appare invero sproporzionata, atteso che nel nostro ordinamento esiste una previsione generale, quella di cui all'art. 316-ter del codice penale, che punisce la condotta di chi *"mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee"*. L'autore della condotta descritta è punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

Il capoverso dell'articolo in esame prevede una fattispecie attenuata, che ricorre nel caso in cui la somma indebitamente percepita sia inferiore alla soglia dei 3.999,96 euro. In tal caso il delitto "degrada" a semplice sanzione amministrativa, e il contravventore è assoggettato a una sanzione di natura pecuniaria. Restano fermi ovviamente gli obblighi di restituzione di quanto indebitamente percepito, secondo la previsione dell'art. 2033 del codice civile. Davvero facciamo fatica a capire perché nel caso del Rdc si debba deviare da questa disciplina generale.

Quanto alle sanzioni connesse alla "mancata attivazione" del beneficiario, ci sentiamo di suggerire un atteggiamento più cauto, evitando il facile ricorso a prolungate sospensioni del beneficio o addirittura alla sua revoca.

Sulla base delle esposte considerazioni si propone la seguente modifica:

Proposta nr 4

All'art. 7, comma 1, le parole “è punito con la reclusione da due a sei anni” sono sostituite dalle seguenti:

“è punito ai sensi dell'art. 316-*ter* del codice penale”.

Le modalità di erogazione

Auspichiamo che in prospettiva l'erogazione del Rdc possa avvenire, similmente al resto delle prestazioni sociali, con trasferimento in denaro. Tuttavia in questa fase di prima applicazione, in cui è previsto l'uso di apposita carta acquisti, riteniamo che il ricorso all'uso libero del contante, anche a fini di piccolo risparmio, debba essere consentito in termini più ampi di quanto il d.l. non preveda. Auspichiamo pertanto l'accoglimento della seguente

Proposta nr 5

All'art. 5, comma 6, le parole “entro un limite mensile non superiore ad euro 100 per un singolo individuo” sono sostituite dalle seguenti:

“entro un limite mensile pari a euro 400 per un singolo individuo”.

L'accesso alla misura da parte degli stranieri

Infine il requisito dei dieci anni di residenza realizza per i migranti un caso paradigmatico di discriminazione indiretta.

Infatti l'imposizione di un obbligo di lunga residenza pregressa in Italia ai fini dell'accesso al Rdc, seppure formalmente uguale per tutti (cittadini e stranieri), finirebbe per determinare una selezione di fatto dei beneficiari sulla base della provenienza etnica o geografica. Ai fini della non-discriminazione il requisito della permanenza ininterrotta sul suolo nazionale, anche se apparentemente “neutro”, può ben integrare una discriminazione indiretta, proprio perché è suscettibile di essere più facilmente rispettato dai cittadini piuttosto che dai non-cittadini di origine extracomunitaria.

Sarà utile a tale riguardo richiamare l'orientamento della Corte di Giustizia del Lussemburgo, secondo cui il principio di parità di trattamento è da considerare violato non soltanto in presenza di discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri

criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. In particolare **le cosiddette “clausole di residenza pregressa”, pur se non illegittime di per sé, sono comunque viste con aperto sfavore da parte della Corte di Giustizia, e vanno pertanto sottoposte a valutazione circostanziata e rigorosa**, per il rischio o il sospetto di discriminazione indiretta che è ad esse connaturato, specie laddove la loro adozione non sia rigorosamente giustificata da considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità. L'Italia è già stata condannata in passato (sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01 Commissione/Italia) per aver concesso delle agevolazioni tariffarie nell'accesso ai musei ai soli anziani residenti, e non anche ai turisti comunitari, che avessero gli stessi requisiti di età previsti per gli italiani. Si veda pure la sentenza 20.6.2002, causa C-299/01 con la quale il Granducato del Lussemburgo è stato condannato per discriminazione indiretta, per aver subordinato l'accesso al “reddito minimo garantito” a un periodo di residenza pregressa “*di almeno cinque anni negli ultimi venti anni*”.

Tra le pronunce di merito merita segnalare l'ordinanza del Tribunale di Brescia pronunciata il 15/7/2015 che in tema di assegno sociale ha reputato che “*la richiesta di un requisito di anzianità di residenza può essere riconosciuto come ricadente nelle ipotesi di discriminazione indiretta o dissimulata ogni qual volta non vi sia una giustificazione nella necessità di perseguire finalità legittime, all'evidenza del tutto assenti nel caso di specie*”. Coerentemente con questa impostazione il giudicante disapplicava la norma interna e accertava il diritto della ricorrente a percepire la prestazione in discorso (nella circostanza si trattava di una cittadina extracomunitaria, madre di cittadina italiana, residente in Italia da quattro anni).

Su questa traccia vanno tenute nella massima considerazione le sentenze la Corte di Giustizia dell'Unione europea Egenberger del 17 aprile 2018 C-414/2018 e Cresco Investigation GmbH del 22.1.2019C-193/17. In quest'ultima, recentissima, pronuncia la Corte in particolare ha stabilito che “*quando una discriminazione, contraria al diritto dell'Unione, sia stata constatata e finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, il rispetto del principio di uguaglianza può essere garantito solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Le persone sfavorite devono dunque essere poste nella stessa situazione in cui si trovano le persone che beneficiano del vantaggio in questione (sentenza del 9 marzo 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punto 66 e giurisprudenza ivi citata). **In tale ipotesi, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione nazionale discriminatoria, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore, e deve applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime che viene riservato alle persone dell'altra categoria**”.*

Inoltre la Corte costituzionale ha spesso investigato (ed escluso, dopo le prime incertezze della sentenza 32/2008) la compatibilità costituzionale di molte leggi regionali impositive (alla generalità dei consociati o ai soli stranieri) di clausole di residenza pregressa ai fini dell'accesso a misure assistenziali di varia natura o a prestazioni di edilizia residenziale pubblica. Ad esempio con la sentenza 2/2013 è stata censurata una legge della Provincia autonoma di Bolzano che imponeva un lustro di residenza pregressa per l'accesso a

prestazioni economiche o ad agevolazioni per la frequenza scolastica. Così ha stabilito la Consulta: *“mentre la residenza (o, come nella specie, la ‘dimora stabile’) costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio ... non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o ‘dimora stabile’) protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto ‘introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari’, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione”*. Non si può infatti presumere che un soggetto da poco giunto nel territorio della Provincia versi in uno stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni. **Di tenore analogo si segnalano le sentenze 40/2011, 4/2013, 133/2013, 172/2013, 222/2013.**

Di particolare interesse è la sentenza 168/2014 con cui la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge regionale 3/2013 della Valle d’Aosta, nella parte in cui subordinava (per i cittadini così come per gli stranieri) l’accesso ai benefici dell’edilizia residenziale pubblica al possesso di una residenza pregressa sul territorio regionale per almeno otto anni, anche se non consecutivi.

Con questa pronuncia la Corte, pur richiamando le precedenti statuizioni, ha compiuto un deciso scatto in avanti sul terreno del riconoscimento (e della censura) delle cosiddette discriminazioni indirette. Interrogati su ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri diretto proprio ad evidenziare la possibile discriminazione operata dalla legge valdostana, i giudici costituzionali hanno affermato che *“la norma regionale in esame pone [i cittadini comunitari e gli extracomunitari] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario”*.

La Corte ha riconosciuto che l’imposizione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza non è intrinsecamente irragionevole, ben potendo la detta previsione avere la finalità di evitare che gli alloggi di proprietà pubblica vengano concessi a soggetti privi di un legame sufficientemente solido con il territorio. Tuttavia *“l’estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell’edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l’impedire l’accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo”*. Il parametro di costituzionalità applicato è stato, oltre al “classico” art. 3 Cost., quello relativo alla violazione “interposta” dell’art. 117 Cost. per violazione di numerose norme comunitarie, tra cui soprattutto l’art. 21 TFUE.

Ci sembra evidente che questa giurisprudenza comune alle Corti superiori sia destinata a trovare conferma anche con riguardo alla ancor più vistosa “discriminazione indiretta”

costituita dall'imposizione di una residenza pregressa addirittura decennale ai fini della concessione del Rdc.

*

Sullo stesso tema si deve ulteriormente considerare che in diverse occasioni la Corte costituzionale ha stabilito l'intrinseca irragionevolezza della previsione del permesso di soggiorno UE-slp quale requisito per l'accesso alle prestazioni di natura assistenziale.

Con la sentenza 306/2008 la Corte ha ritenuto *“manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento - i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma e al compimento da soli degli atti quotidiani della vita - al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito”*. Occorre ricordare, per porre nel giusto contesto la decisione, che ai fini della concessione del permesso di soggiorno UE per lungo-soggiornanti è necessario dimostrare il possesso di tre ordini di requisiti: 1) requisito attinente all'anzianità di soggiorno (cinque anni di residenza legale); 2) requisito attinente all'inserimento sociale (assenza di elementi che facciano ritenere lo straniero pericoloso per la sicurezza pubblica e prova della conoscenza della lingua italiana); 3) requisito attinente alla disponibilità di risorse economiche (possesso di redditi almeno pari all'assegno sociale nonché di alloggio idoneo secondo i parametri regionali e/o di abitabilità). Ebbene, la Corte non ha potuto fare a meno di individuare e censurare (con la sentenza 306/2008) il vero e proprio corto-circuito normativo che, ai fini dell'accesso a una prestazione di tipo assistenziale quale l'indennità di accompagnamento, richiede il possesso di un titolo di soggiorno che a sua volta impone ai fini del rilascio la titolarità di redditi cospicui e la disponibilità di un alloggio adeguato. L'irragionevolezza della disciplina è stata, in modo ancora più evidente, riscontrata anche con riferimento alla pensione di inabilità, la cui corresponsione è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge. Osserva dunque la Corte nella sentenza 11/2009 che *“la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio”*.

I principi enunciati e ribaditi dai Giudici costituzionali valgono pienamente anche in tema di Rcd, prestazione avente natura assistenziale e perciò rivolta a sopperire allo stato di bisogno delle persone. Il requisito del permesso UE-slp rischia pertanto di negare assistenza proprio a soggetti in possesso di redditi particolarmente bassi, e dunque bisognosi semmai di maggiore protezione, i quali proprio in ragione dei propri limitati guadagni non siano in condizione di ottenere il rilascio del titolo di soggiorno di lungo periodo.

Alla luce di ciò formuliamo la seguente

Proposta nr 6

6.1 All'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1) le parole “ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo” sono sostituite dalle seguenti:

“ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso di uno dei titoli di soggiorno previsti dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”.

6.2 All'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2) le parole “residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due” sono sostituite dalle seguenti:

“residente in Italia per almeno due anni,”.

Gli incentivi per l'impresa

Un'attenzione tutta particolare merita il costosissimo capitolo dei sussidi alle imprese in caso di assunzione stabile del beneficiario. La previsione scolpita dall'art. 8, riprodotto nei peggiori schemi di *workfare* sperimentati oltralpe, e perfettamente in linea con la logica dei finanziamenti a pioggia alle imprese contenuta anche nel Jobs Act, dovrà essere attentamente monitorata nella sua efficacia, considerate anche le scarse prove che simili meccanismi hanno fornito negli anni passati.

Conclusioni, guardando avanti

Il Rdc a nostro giudizio rappresenta una significativa discontinuità nelle politiche sul *welfare* del nostro paese e apre senza dubbio una fase nuova e ancora inedita nella pluridecennale battaglia per l'introduzione in Italia di un reddito autenticamente garantito anche se presenta numerosi punti critici da rimuovere con urgenza anche nel momento della conversione parlamentare.

Sia consentito aggiungere che tuttavia il provvedimento appare deficitario in alcuni aspetti della sua ispirazione di fondo, quanto soprattutto al recepimento di quel dibattito internazionale che mette in discussione oggi l'utilità di soluzioni “condizionate” e selettive nella tutela dei minimi vitali. Queste soluzioni sono innanzitutto troppo care perché i sistemi di sorveglianza dei soggetti protetti sono costosissimi; spesso sono anche poco efficaci in quanto i posti “stabili” oggi reperibili sono sempre di meno e molti sono imprevedibili perché frutto delle dinamiche tecnologiche ed i corsi che dovrebbero formare a tali impieghi “predeterminati” rimangono privi di utilità, inoltre le politiche di *workfare* che si vanno imponendo anche in Europa sono stigmatizzanti, mortificano quell'“amor proprio” e quello spirito costruttivo che dovrebbe essere invece tra le finalità perseguite dalle misure di reddito garantito, sono a basso *take up* (molti rinunciano quindi

a richiedere gli aiuti per non essere “etichettati” come marginali). Infine sviluppano la cosiddetta *poverty trap*, una dipendenza dal sostegno che si avrebbe paura di perdere ricercando un lavoro creando così una crudele forma di eterogenesi dei fini per cui le politiche cosiddette “attive” si convertono in nuove forme di passività e rassegnazione “assistita”.

Occorre quindi secondo molte opinioni un aggiornamento dei sistemi di RMG attraverso una loro maggiore inclusività e promozionalità individuale rendendoli indipendenti dalle forme di induzione più o meno forzata al lavoro (pur restando riservati ai solo bisogni) come si sta sperimentando in varie parti del mondo: dall’Ontario all’Aquitania, da Barcellona alla Finlandia ed all’Olanda sino alla California ed alla città di Chicago.

Se le attività del futuro saranno sempre più creative ed innovative in una combinazione inedita con le macchine - come in molti prevedono - le forme di sostegno pubblico non possono essere le repliche delle *work-houses* ottocentesche. Si tratta di individuare un nuovo, coraggioso, percorso, che recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, inneschi una transizione verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva e lavorativa.