

BOZZE DI STAMPA

4 febbraio 2019

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019,
n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di
cittadinanza e di pensioni (1018)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, FLORIS, CARBONE, DE POLI, TOFFANIN, GALLIANI, GALLONE, GIAMMANCO, LONARDO, MALLEGGNI, MANGIALAVORI, MOLES, RIZZOTTI, RONZULLI, VITALI, PICHETTO FRATIN, AIMI, ALDERISI, BARACHINI, BARBONI, BATTISTONI, BERARDI, BERUTTI, BIASOTTI, BINETTI, CALIENDO, CANGINI, CAUSIN, CESARO, CONZATTI, CRAXI, DAL MAS, DAMIANI, DE SIANO, FANTETTI, FAZZONE, FERRO, GASPARRI, GHEDINI, GIRO, MASINI, Alfredo MESSINA, MINUTO, MODENA, PAGANO, PAPTATHEU, PAROLI, PEROSINO, QUAGLIARIELLO, ROMANI, ROSSI, SACCONI, SCHIFANI, SCIASCIA, SERAFINI, SICLARI, STABILE, TESTOR, TIRABOSCHI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni,

premesso che:

il decreto-legge in esame è costituito da 29 articoli, suddivisi in 3 Capi che disciplinano il reddito di cittadinanza, la pensione anticipata e il settore dei giochi;

il provvedimento si caratterizza per un contenuto estremamente ampio, per la natura ordinamentale di molte disposizioni e per la quantità de-

gli adempimenti previsti; tali caratteristiche appaiono suscettibili di ingenerare forti perplessità soprattutto laddove non viene rispettato il sistema delle fonti e si demanda ad atti dei quali non sempre è chiara la natura giuridica, il compito di dare attuazione a disposizioni di rango primario;

il testo, come si legge nella relazione, reca misure finalizzate, "alla realizzazione di un primo livello di tutele mediante l'introduzione del reddito di cittadinanza, vale a dire di misure sociali ed economiche mirate a realizzare l'obiettivo di una ridefinizione del modello di benessere collettivo";

la previsione di ben 24 norme attuative, 15 delle quali senza una scadenza temporale, che prevedono successivi Decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, accordi con la Conferenza unificata, atti amministrativi dei Comuni, provvedimenti dell'INPS e dell'INAIL, provvedimenti dell'ANPAL, è un indice (Sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale) della insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza. La genericità del titolo del provvedimento, lungi dall'esplicitare la *ratio* degli interventi, pecca di indeterminatezza, con il rischio di consentire qualsiasi tipologia di intervento in materia occupazionale e previdenziale;

in particolare: l'articolo 2, che individua i beneficiari del reddito di cittadinanza, al comma 2 demanda a un regolamento, senza indicazione dei tempi di emanazione, la individuazione di eventuali ulteriori condizioni che danno diritto al reddito in caso di eccedenza delle risorse; l'articolo 3, che disciplina il beneficio economico, al comma 7 demanda a un decreto del Ministro del lavoro, da adottarsi entro il 29 luglio 2019, le modalità di erogazione del reddito di cittadinanza, mentre al comma 15 demanda ad altro decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 3 mesi (29 aprile 2019) dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, le modalità di verifica delle spese fatte con la card; l'articolo 4, che disciplina il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale, al comma 3 prevede l'emanazione di un accordo in sede di Conferenza Unificata, senza indicazione dei tempi, per l'individuazione di principi e criteri generali da adottarsi da parte dei servizi in sede di valutazione degli esoneri per i componenti con carichi di cura, al comma 7 demanda a un decreto, senza indicazione dei tempi, del Ministro del lavoro, sentita ANPAL e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni la definizione di appositi indirizzi e modelli nazionali per la redazione del patto per il lavoro, e al comma 15 demanda ad atti amministrativi dei Comuni, da emanarsi entro il 29 luglio 2019, la predisposizione di procedure amministrative per i progetti relativi ai lavori di pubblica utilità; l'articolo 5, relativo alla richiesta, riconoscimento ed erogazione del beneficio, al comma 1 demanda a un provvedimento dell'Inps, sentito il Ministro del lavoro, da emanarsi entro il 28 febbraio 2019, l'approvazione del modulo di domanda del Rdc, e al comma 2 demanda a un decreto del Ministro del lavoro l'individuazione delle modalità di presentazione della DSU a fini ISEE, senza indicazione della tempistica, mentre al comma 6 demanda a un decreto del Ministro del lavoro le eventuali spese aggiuntive ammesse con la card del Rdc; l'articolo 6, in materia di piattaforme digitali per l'attivazione

e la gestione dei patti, al comma 1 prevede la predisposizione di un piano di attivazione e interoperabilità delle piattaforme da adottarsi con provvedimento congiunto dell'ANPAL e del Ministero del lavoro, senza indicazione dei tempi, e al comma 8 prevede che, al fine di attuare il Rdc anche attraverso appropriati strumenti e piattaforme informatiche, il Ministero del lavoro possa avvalersi di enti controllati o vigilati, previa convenzione approvata con decreto del medesimo Ministro; l'articolo 8, relativo agli incentivi per l'impresa e per il lavoratore, ai commi 2, 4 e 7 prevede rispettivamente: un accordo Stato-Regioni per l'individuazione di standard dei percorsi formativi per gli enti di formazione accreditati, senza indicazione dei tempi di emanazione, un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, per l'individuazione delle modalità di richiesta e di erogazione del beneficio addizionale, e un decreto dello stesso Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia, ad emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (quindi entro il 30 marzo 2019) le modalità di accesso al credito d'imposta per le imprese; l'articolo 12, recante disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc, al comma 3 prevede l'adeguamento dei regolamenti di ANPAL servizi S.p.A. ai criteri di selezione per l'affidamento di incarichi di collaborazione per l'avvio del Rdc, e al comma 9 demanda a un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, da adottarsi entro 30 giorni dall'esaurimento delle risorse, la rimodulazione dell'assegno; l'articolo 22, in materia di fondi di solidarietà bilaterali, al comma 6 demanda a un decreto del Ministro del lavoro, sentito il Ministro dell'economia, le modalità di determinazione della contribuzione e di versamento del contributo da parte dei predetti fondi per coprire la contribuzione mancante a quota 100; l'articolo 23, che disciplina l'anticipo del TFS, ai commi 2 e 7 prevede, rispettivamente, l'emanazione di un accordo tra Ministro del lavoro, Ministro dell'economia, Ministro per la pubblica amministrazione e l'Abi, sentito l'Inps, l'anticipo del TFS con finanziamento bancario, e l'emanazione, entro 60 giorni dalla data di conversione del decreto-legge, di un Dpcm, di concerto con il Ministro dell'economia, il Ministro del lavoro e il Ministro per la PA, sentiti l'Inps, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità garante della concorrenza, le modalità di attuazione dell'anticipo; l'articolo 25, recante ordinamento degli enti previdenziali pubblici, ai commi 1, lettere e) ed f), e 2 prevede, rispettivamente, l'emanazione di un Dpcm, su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, del consiglio di amministrazione di Inps e Inail, l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia per la definizione degli emolumenti dei componenti del cda e degli ulteriori interventi di riduzione strutturale delle spese di funzionamento dei predetti istituti; l'articolo 27, recante disposizioni in materia di giochi, al comma 6, prevede la realizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, in collaborazione con la Guardia di finanza, di un Piano straordinario di contrasto e di controllo del gioco illegale, senza indicazione dei tempi;

l'articolo 4 della Costituzione stabilisce che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività

o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"; con esso entra in aperta antitesi quanto stabilito dal presente decreto-legge, posto che il reddito di cittadinanza rappresenta una misura assistenzialista che possiede possibilità veramente limitate di rappresentare un incentivo al lavoro;

la produzione di ricchezza attraverso il lavoro è il cardine della moderna democrazia liberale. Senza il lavoro si creerebbero dei cittadini dipendenti dal reddito di cittadinanza, con la conseguenza che, se quest'ultimo venisse rimosso, milioni di persone che hanno rinunciato al lavoro e alla formazione si ritroverebbero inoccupabili, cioè non avere capacità e metodo per inserirsi nel mercato del lavoro;

tale misura, inoltre, viene effettuata attraverso un reperimento di risorse pubbliche totalmente in *deficit* come previsto dalla legge n.145 del 2018 (Legge di bilancio 2019) che ha confermato un rapporto *deficit*/pil del 2,04%; un ricorso al *deficit* che, a detta di numerosi esponenti del governo, è funzionale, attraverso il reddito di cittadinanza, alla lotta alla povertà, al rilancio dei consumi e degli investimenti privati; una visione demagogica e strumentale, per nulla sostenuta da tesi scientifiche ed accademiche;

a parere degli scriventi, l'unico modo per sconfiggere la povertà è l'occupazione, che consegue alla ripresa della produzione e di conseguenza dei consumi;

Forza Italia da sempre è attenta nei confronti delle fasce economicamente svantaggiate e più deboli del Paese (ricordiamo che va attribuito al Governo Berlusconi, nel 2001, l'aumento per la prima volta delle pensioni minime, la social card e il bonus bebè, per citare solo alcuni esempi). Tuttavia, giova evidenziare che per come è strutturato, il reddito di cittadinanza, nel tentativo di combinare il sostegno alla povertà e l'avviamento al lavoro è destinato a trasformarsi in una misura puramente "assistenzialista", priva di ogni effetto benefico sulla produttività e sui consumi e disincentivante per la ricerca di lavoro;

l'introduzione del "reddito di cittadinanza" non rappresenta la soluzione della povertà, ma solo la certezza che la stessa viene stabilizzata, codificata ed estesa perennemente alle fasce più deboli della società con un aggravio insostenibile per quel ceto medio su cui ricadrebbe il maggior peso fiscale del finanziamento del reddito di cittadinanza, qualora il ricorso al *deficit* non fosse più praticabile;

sarebbe stato più sensato utilizzare le risorse stanziare, per mettere le imprese in condizione di assumere e creare quel circolo virtuoso che solo la crescita della produttività può consentire e garantire. Gli stessi incentivi previsti dal provvedimento in esame non contribuiranno a realizzare un aumento dell'occupazione perché riconosciuti solo in caso di assunzioni a tempo indeterminato per la platea di disoccupati di più lunga durata, più distanti quindi dal mercato del lavoro, per i quali dovrebbe essere più importante determinare processi di riattivazione nella ricerca di lavoro e di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro anche con contratti a termine di durata congrua;

viene, inoltre, rivisto il ruolo dei centri per l'impiego pubblici che dovrebbero essere i punti di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Tuttavia, nonostante rappresentino la struttura attorno alla quale ruota tutto il meccanismo del reddito di cittadinanza, secondo l'Istat, nel 2017, solo lo 0,7% di chi si è rivolto ai centri per l'impiego ha ricevuto un'offerta di lavoro;

le strutture dei centri per l'impiego devono anche essere potenziate per poter accogliere l'estesa platea del reddito di cittadinanza e svolgere gli ulteriori compiti che il provvedimento in esame assegna loro, compreso il bilancio delle competenze per i beneficiari che dovranno sottoscrivere il patto per il lavoro. A riprova della necessità di rafforzare le strutture, l'ampliamento della pianta organica del personale dei Centri per l'impiego, previsto dalla legge di bilancio, con assunzioni da parte delle Regioni, che ne detengono la titolarità, fino a 4.000 unità di personale a tempo indeterminato;

i tempi amministrativi per procedere al rafforzamento delle strutture sono assolutamente incompatibili con i tempi previsti per l'avvio della misura nel prossimo mese di aprile, con il rischio di congestionare quelle stesse strutture che sono chiamate ad assistere anche altri cittadini e non solo i beneficiari di Reddito di cittadinanza. L'altro rischio è che in questo modo il reddito di cittadinanza diventi solo una misura assistenziale, non condizionata all'inserimento lavorativo. Se l'erogazione del reddito avverrà prima del potenziamento dei centri per l'impiego, prima che siano in grado di offrire davvero occasioni di lavoro, il beneficiario del reddito potrà continuare a fruirne senza la necessità di dover accettare almeno una delle tre proposte di lavoro previste dal provvedimento in esame;

il testo, in diversi punti, soprattutto quelli in cui interviene sulle funzioni e i compiti dei Centri per l'impiego e sull'organizzazione del mercato del lavoro, invade le competenze legislative e regolamentari delle Regioni. Di questo, un esempio palese è rappresentato dalle unità di personale che, secondo le disposizioni del provvedimento in esame (articolo 12, comma 3), dovranno essere contrattualizzate con rapporti di collaborazione da Anpal servizi, i cd "Navigator", che evidentemente si pensa di poter inseriti nei Centri per l'impiego senza nessun preventivo accordo con le Regioni, con palese invadenza delle prerogative delle Regioni di organizzare gli stessi Centri per l'impiego e con non pochi problemi gestionali ed operativi, ad esempio con riferimento alla mancanza di spazi e strutture adeguate per accogliere le circa 6.000 unità di personale aggiuntive che dovrebbero essere contrattualizzate da Anpal Servizi spa;

occorre precisare che l'Isee costituirà una base dati a disposizione dell'Inps, che dovrà essere comunque ricontrollato, verificato ed eventualmente integrato, un lavoro molto complesso se spalmato su un paniere di migliaia di utenti e soprattutto molto costoso per coloro che saranno deputati al controllo della precisa compilazione delle domande e della verifica degli aventi diritto;

delegare inoltre ai comuni il riscontro dei requisiti di residenza e soggiorno per i richiedenti il Rdc, senza sostenerli nello stanziamento di nuovi

strumenti e risorse finanziarie, rischia di rendere ancora più difficoltoso il buon andamento di tali procedure utili ai fini della fruizione dello stesso;

l'impianto di gestione del Rdc prevede un poderoso trattamento di dati personali "particolari", da condividere attraverso l'interconnessione di banche dati e la circolazione tra una pluralità di soggetti: uffici postali, CAF, INPS, Centri per l'Impiego, Comuni, Agenzie per il lavoro, Operatori accreditati dei servizi al lavoro, enti di formazione;

in questo quadro, alcuni operatori dei predetti enti dovranno anche monitorare i consumi e i comportamenti dei beneficiari ed esprimere valutazioni sulle possibili "anomalie", in base a procedure e criteri non normativamente indicati;

evidentemente si tratta dell'acquisizione e del trattamento dei dati idonei a rivelare orientamenti, origini, ideologie e stato di salute (si pensi a spese per medicinali, accertamenti diagnostici, scelte alimentari anche collegate ad una patologia). Si tratta di disposizioni che potrebbero andare in contrasto con i principi di libertà costituzionalmente previsti e che potrebbero richiedere ulteriori interventi per ricondurre la misura entro i principi costituzionali;

vi è inoltre un aspetto contorto legato ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, per l'ottenimento del Rdc;

in base all'articolo 2, comma 1, il componente richiedente il beneficio deve essere: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero 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 dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda, in modo continuativo;

in base a tale previsione il reddito di cittadinanza sarà erogato anche a immigrati e nomadi non italiani, che in sostanza si troveranno ad essere mantenuti dallo Stato italiano anche a scapito dei cittadini italiani in stato di bisogno. Tale prospettiva è stata confermata anche dal Ministro del Lavoro e vice presidente del Consiglio, Luigi Di Maio, nel *question time* - atto 3/00456 - svoltosi alla Camera dei Deputati nella seduta del 23 gennaio u.s., durante il quale lo stesso ha precisato con riferimento al reddito di cittadinanza che "... la misura non esclude i senza fissa dimora considerato che l'iscrizione all'anagrafe costituisce nel nostro ordinamento un diritto soggettivo oltre che uno strumento di accesso alle prestazioni sociali e assistenziali, sanitarie nonché alle politiche del lavoro";

per ciò che concerne le misure previste nel Capo II - trattamento di pensione anticipata "quota 100" e altre disposizioni pensionistiche - queste implicano inevitabilmente che ci sia un forte incremento della spesa nei primi anni, posto che all'inizio si registrerà un numero elevato di persone che entreranno a carico del sistema pensionistico e ogni anno se ne aggiungeranno altre che maturano i requisiti. Per tali motivi la spesa, come confermato da

tutti gli attori istituzionali coinvolti nelle simulazioni, *in primis* l'INPS, non potrà che aumentare;

l'intervento, seppur in via sperimentale, se non ben articolato, rischia di creare un ulteriore debito pensionistico che potrebbe comportare squilibri economici rilevanti. La tenuta del sistema pensionistico attualmente è garantita dalla fiscalità generale, necessaria a colmare il disavanzo lasciato da contributi insufficienti. Ogni anno, la spesa per le pensioni pubbliche supera i contributi versati e questo dato, nel lungo periodo, rischia di avere ripercussioni sulle giovani generazioni che saranno costrette a lavorare molti più anni di quanto previsto attualmente per colmare questo gap;

a parere degli scriventi, l'Italia dovrebbe aumentare la copertura del sistema pensionistico privato attraverso un più flessibile accesso ai fondi complementari, ridurre l'accessibilità a benefit di natura previdenziale prima del pensionamento e affrontare il tema del coinvolgimento nel mondo del lavoro di persone in età prossima all'età pensionabile;

considerato che:

negli ultimi anni, lo strumento legislativo della decretazione d'urgenza è stato utilizzato, troppo spesso, per affrontare situazioni assolutamente non urgenti, sia pure di interesse dell'Esecutivo, nella certezza che, anche nel caso di mancata conversione in legge del decreto-legge, sarebbero stati comunque salvaguardati, e non è poca cosa, gli effetti prodottisi nel tempo intercorso dalla sua emanazione alla sua decadenza;

nella presente legislatura, la decretazione d'urgenza è divenuta lo strumento operativo "ordinario" del Governo per realizzare il proprio programma, con procedure orientate sempre più a comprimere il dibattito parlamentare;

la sensazione è che tale uso smodato del decreto-legge sia piuttosto il sintomo di un'insofferenza dell'Esecutivo verso l'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento e verso i principi sanciti nella Costituzione, se questi sono di impedimento all'azione di Governo, nell'idea che il processo di esame da parte delle Camere debba essere rapido;

conseguentemente, il ricorso all'ennesimo decreto-legge suona come l'ennesima conferma dell'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo e di un esercizio di tale potere assolutamente squilibrato, in difformità con gli indirizzi della Costituzione e maggiore di quello spettante al Parlamento;

siffatto esercizio del potere normativo da parte dell'Esecutivo è divenuto progressivamente oggetto di una eccessiva dilatazione facendo sì che, nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, si registrasse una serie di mutamenti di carattere innovativo in riferimento alla procedura di approvazione della legge, in grado di incidere sull'intero assetto ordinamentale, e generando nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi influssi assai rilevanti, in grado di incidere sui principi di rango costituzionale cui lo stesso è improntato;

inoltre, occorre stigmatizzare come, da un punto di vista della tecnica legislativa, un testo che si compone di articoli e di numerosi commi ne

rende ardua l'analisi, destando preoccupazione la mancata coerenza dell'esplicarsi del procedimento legislativo con la *ratio* di quelle disposizioni costituzionali che ne determinano la disciplina,

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 1018.
