

LA LEGGE SUL REDDITO DI CITTADINANZA: UNA SCHEDA



Fondazione Ezio Tarantelli - Centro Studi
Ricerca e Formazione

di Maurizio Benetti e Gabriele Olini

Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi Ricerca e Formazione

Roma 18 Gennaio 2019

TITOLO I

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA

Il dibattito e l'andamento degli indicatori di benessere confermano che in Italia è necessaria una misura di lotta alla povertà assoluta, anche come strumento di rafforzamento dello sviluppo potenziale. Il Reddito di cittadinanza si pone in netta discontinuità con il REI, il Reddito di inclusione, un istituto varato purtroppo tardi e con risorse limitate dalla precedente maggioranza. Il testo definitivo del Reddito di cittadinanza considera in primis l'istituto *“come misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro...”*.

Secondo le bozze che circolano il Reddito di Cittadinanza è istituito a partire dal primo aprile 2019 in favore di famiglie a basso reddito che rispondono a specifici requisiti e accettano determinati comportamenti. Il richiedente per conto del nucleo familiare deve essere cittadino italiano o di paesi facenti parte dell'Unione Europea o con permesso di soggiorno di lungo periodo. Al momento della presentazione della domanda deve avere la residenza in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. *È la soluzione di compromesso trovata tra le intenzioni di riservare la prestazione solo agli italiani e i problemi di ordine Costituzionale che avrebbero sicuramente portato alla bocciatura della limitazione.*

Per avere accesso al Reddito di cittadinanza la famiglia deve avere un ISEE non superiore a 9.360 euro, immobili diversi dalla casa di abitazione di ammontare non superiore a 30.000 euro, valori dei patrimoni mobiliari ai fini ISEE contenuti e collegati al numero dei componenti il nucleo. Il reddito familiare non deve superare i 6.000 euro annui moltiplicati per una scala di equivalenza pari a 1 per il primo componente, 0,4 per ogni componente maggiorenne, 0,2 per ogni minorenni, fino ad un massimo di 2,1. Per la Pensione di cittadinanza, per nuclei con solo ultra 67enni, la soglia è portata a 7.560; il limite è adeguato agli incrementi della speranza di vita e per l'accesso al beneficio si considera l'età del componente più giovane. Nel caso in cui il nucleo risieda in un'abitazione in locazione la soglia del reddito familiare è incrementata a 9.360 euro. Vi sono esclusioni in caso di acquisto di autoveicoli di recente immatricolazione o di grossa cilindrata. Non hanno titolo al Reddito di cittadinanza i nuclei con persone disoccupate in seguito a dimissioni

volontarie, salvo la giusta causa, nei dodici mesi precedenti. Il Reddito di cittadinanza è compatibile con la NASPI.

L'assegno, per chi vive in casa di proprietà, è di 500 euro mensili, moltiplicata per la scala di equivalenza sopra indicata. Per una famiglia con padre, madre e due figli minorenni arriva, dunque, senza altri redditi, a 900 euro mensili. A questo si aggiunge una somma di 280 euro in caso di locazione. Per la pensione di cittadinanza il trattamento è pari a 630 euro al mese con un'integrazione di 150 euro per chi vive in affitto. Si specifica che il beneficio è esente da IRPEF e vengono stabilite modalità di erogazione, da definire in un Decreto, per ogni singolo componente il nucleo familiare maggiorenni. In tutti i casi per il single il limite è di 780 euro mensili. Il beneficio viene comunque ridotto in presenza di altri redditi. *Questo costituisce inevitabilmente un elemento che spinge alla sommersione di entrate da lavoro, occasionali o tanto più continuative, e non da lavoro. Il sistema di verifica non sembra all'altezza; vi sono sanzioni anche penali, ma non è detto che siano efficaci.*

COMPATIBILITÀ FINANZIARIE

Vi è la questione della disponibilità e adeguatezza delle risorse finanziarie. Così come configurati il reddito di cittadinanza (Rdc) e la pensione di cittadinanza sono soggetti alle disposizioni finanziarie indicate nella legge di bilancio. I fondi a disposizione sono pari a 6 miliardi di euro nel 2019 e poi intorno ai 7.6 mld dal 2020 al 2022. Ai fini del rispetto dei limiti di spesa annuali l'INPS accantona, alla concessione di ogni beneficio economico del Rdc, un ammontare di risorse pari alle mensilità spettanti nell'anno, per ciascuna annualità in cui il beneficio è erogato. In caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al secondo periodo, l'acquisizione di nuove domande e le erogazioni sono sospese. La rimodulazione dell'ammontare del beneficio opera da allora in poi.

In concreto si determina un'incertezza nell'ammontare annuo della prestazione e si fissa un limite nell'ammontare massimo dei soggetti e dei nuclei familiari che potranno accedere alla prestazione. Considerando le risorse a disposizione e un valore di Rdc pari a 780 euro mensili i beneficiari saranno un massimo di 850.000, un numero molto inferiore rispetto alla platea potenziale.

PENSIONE DI CITTADINANZA

Le pensioni inferiori ai 780 euro mensili sono più di 4 milioni. E' chiaro che portare tutte a questo livello comporterebbe una spesa molto superiore alle risorse a disposizione. I limiti reddituali e patrimoniali previsti nel decreto limitano di molto l'accesso al beneficio. La richiesta della Lega di assicurare alle pensioni di invalidità civile il Rdc assorbirebbe 5,3 mld di euro per portarle a 780 euro, a 2,3 mld per portarle a 500 euro (per nove mesi). Si tratta infatti di circa 3 milioni di pensioni.

Anche escludendone una parte per limiti di reddito o di patrimonio, è chiaro che la somma richiesta sarebbe comunque non compatibile con le risorse a disposizione.

AMMONTARE DELLA PRESTAZIONE

Nell'ammontare della prestazione appaiono penalizzate le famiglie con più di due figli, quelle cioè dove maggiori, secondo le statistiche Istat, vi sono problemi di povertà. Andrebbe rivista la scala di equivalenza.

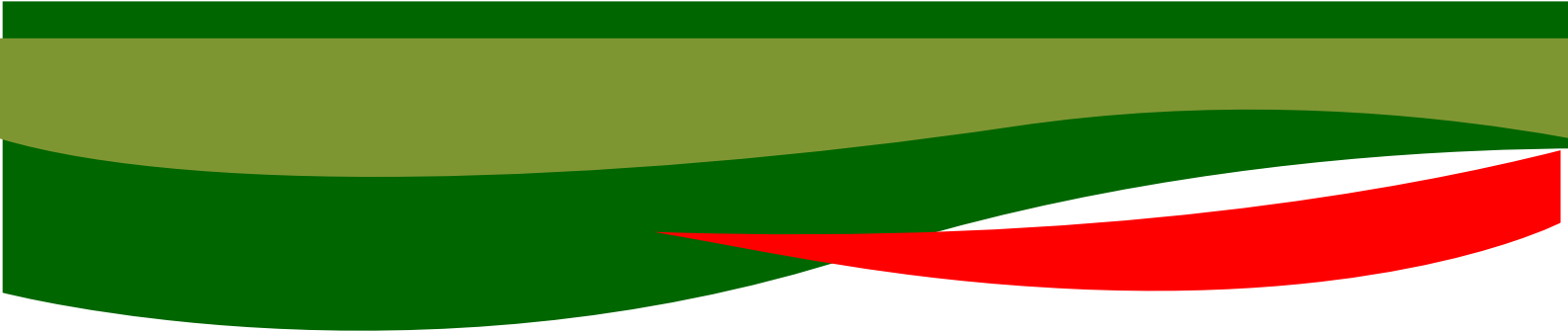
Il Rdc è diviso in due parti, 500 euro mensili (riproporzionati in base alla composizione del nucleo familiare) come integrazione al reddito e 280 euro riservati al single o alla famiglia che non abitano in casa di proprietà. La distinzione è indubbiamente corretta, ma accentua la diversità "reale" del beneficio a seconda della zona di residenza dei beneficiari. Già la parte reddituale del Rdc ignora le differenze nelle soglie di povertà nelle diverse aree del paese. Una cifra unica per sostenere le spese di affitto ignora le eclatanti diversità esistenti tra grandi città e piccoli paesi.

Il Reddito di cittadinanza è riconosciuto per un periodo non superiore ai 18 mesi, fermo restando il mantenimento dei requisiti. Può essere rinnovato dopo la sospensione di un mese. Non vi è limite al numero di rinnovi possibili. Nel caso in cui un componente della famiglia trovi lavoro, se dipendente il reddito relativo viene considerato all'80% nel reddito familiare; se autonomo il reddito va comunicato trimestralmente. Il beneficio viene modificato di conseguenza.

Il Patto per il Lavoro rientra nella parte del Rdc rivolta a un inserimento al lavoro dei beneficiari della prestazione. La stesura, l'accettazione e il rispetto del Patto del lavoro da parte del beneficiario, ed eventualmente dei familiari coinvolti, sono condizioni per il mantenimento nel tempo del beneficio. Il Patto per il Lavoro coinvolge i maggiorenni del nucleo familiare, non occupati o non studenti, che aderiscono ad un percorso personalizzato. Sono esclusi gli over 65. Il richiedente e i componenti il nucleo riconosciuti beneficiari del Rdc e non esclusi dagli obblighi connessi devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, ad un percorso personalizzato di inserimento al lavoro e di inclusione sociale. Il Patto per il lavoro viene stipulato con un centro per l'impiego e prevede la ricerca di lavoro, l'aggiornamento professionale, e l'obbligo di accettare almeno una di tre offerte congrue (in caso di rinnovo del beneficio va accettata la prima offerta utile. Sono previsti specifici criteri per valutare la congruità dell'offerta. Possono essere esonerati i componenti con carichi di cura, quali bambini fino a tre anni, persone gravemente disabili o non autosufficienti. *Questa previsione rende meno probabile che i Centri per l'impiego si impegnino a trovare un'occupazione per le persone con questi carichi, più spesso donne.*

PATTO PER IL LAVORO

Quelli che appaiono per ora imprevedibili sono i tempi nei quali questi Patti per il lavoro saranno realizzati data la situazione dei Centri per l'impiego. Nel frattempo tuttavia partirà la prestazione economica.

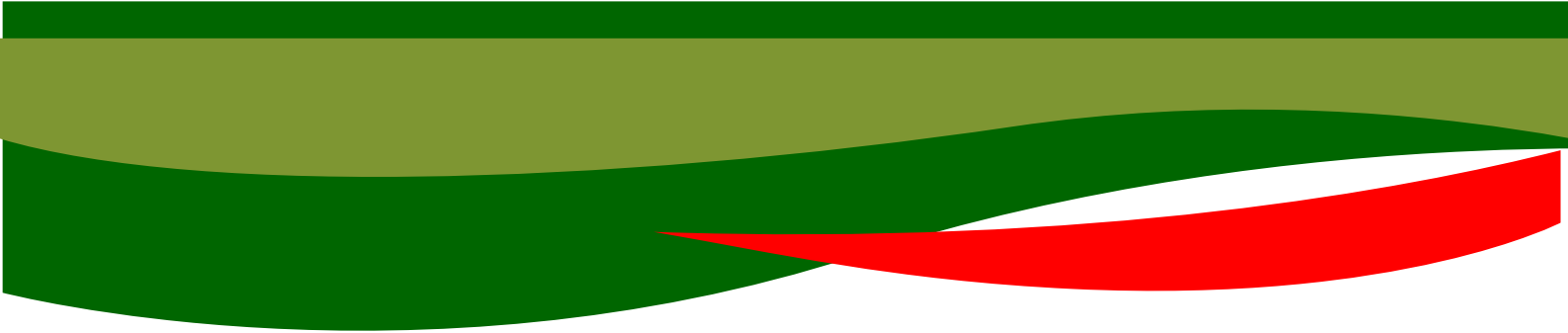


È prevedibile che quest'attuazione solo parziale, limitata alla parte economica, del Rdc si protrarrà piuttosto a lungo. Il decreto prevede una assegnazione all'Anpal di 500 milioni per gli anni 2019/21, per l'assunzione dei Navigator, citati dal ministro Di Maio e da Mimmo Parisi, consulente del ministro, e futuro nuovo direttore dell'Anpal. Ma questi quali potranno entrare in funzione per agevolare la ricerca di lavoro dei beneficiari solo tra diversi mesi. Dovranno essere nel frattempo assunti e formati e solo dopo saranno operativi. La parte delle "politiche attive del lavoro" che tanta importanza ha via via assunto nel Rdc è certamente quella che richiederà più tempo per essere attuata.

L'offerta di lavoro congrua è quella proposta di lavoro in linea con il curriculum e all'interno di un certo raggio chilometrico dalla residenza del beneficiario. Indipendentemente dalla composizione del nucleo familiare, se si tratta di prima offerta, entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza in caso di seconda offerta; se nel nucleo familiare non vi siano componenti con disabilità, la persona al rinnovo del reddito di cittadinanza, deve accettare un lavoro ovunque nel territorio italiano alla terza offerta, potendo beneficiare ancora del reddito, se accetta l'impiego, per altri tre mesi a titolo di incentivo. Se decorrono dodici mesi di fruizione del beneficio, l'offerta è congrua se entro 250 chilometri nella prima e seconda offerta, ovunque in Italia nella terza. *Bisogna ricordare che nella disciplina del lavoro italiana non è sempre chiaro quando un'offerta di lavoro è congrua e non può essere rifiutata.*

Il richiedente non in grado di lavorare viene convocato entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio dai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni. Questo dovrebbe dare luogo per sé e per gli altri componenti ad una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare. Nel caso in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'Inclusione Sociale e i servizi si coordinano in maniera da fornire risposte unitarie nel Patto, con il coinvolgimento, oltre ai centri per l'impiego e ai servizi sociali, degli altri servizi territoriali che si ritiene di dover interessare. *Questo naturalmente richiede un forte coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, del tutto desiderabile, ma spesso carente soprattutto in alcune aree del paese. Non sono previste risorse specifiche per gli aspetti multidimensionali della povertà, salvo il caso, decisamente poco probabile di eccedenza delle risorse disponibili. Vi è la questione dell'adeguatezza dei Centri per l'impiego dal punto di vista dei numeri e delle competenze delle risorse umane disponibili; vi è una vecchia questione della necessità di un forte investimento in tema di sistema informativo e banche dati dedicate e che dialoghino tra di loro.*

I beneficiari del reddito sono tenuti ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali. I Comuni entro sei mesi dall'entrata in vigore organizzano i progetti relativi.



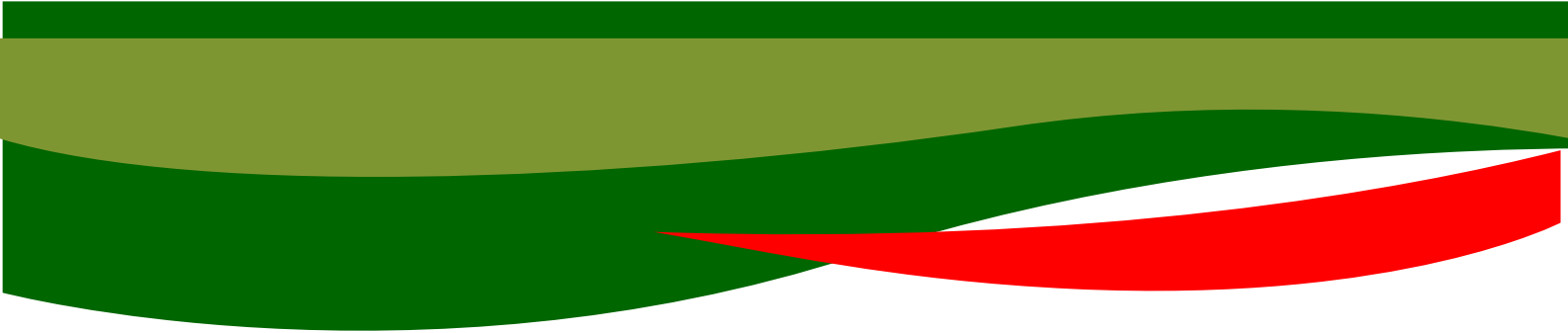
Per il Reddito di cittadinanza bisogna presentare domanda all'INPS o ai centri di assistenza fiscale, con i quali va fatta la convenzione, con modulistica che verrà messa a disposizione dall'istituto di previdenza. Il trattamento inizia il mese successivo alla presentazione dell'istanza. Il reddito di cittadinanza viene erogato attraverso una carta Rdc, che può essere utilizzata per effettuare gli acquisti o per prelevare (non più di 100 euro al mese, moltiplicate per la scala di equivalenza). Il testo definitivo ha introdotto la previsione che, se il beneficio non viene speso interamente nel mese successivo a quello di erogazione, vi è una penalizzazione con una riduzione del beneficio, fino al 10%, da stabilire con Decreto Ministero del Lavoro. Le movimentazioni sulla carta sono messe a disposizione delle piattaforme digitali; *c'è da chiedersi se una disposizione così intrusiva non determini un problema serio di violazione di privacy su scala diffusa.*

Sono necessarie apposite piattaforme digitali per la condivisione delle informazioni e per consentire l'intera operazione del Reddito di Cittadinanza: una presso l'Anpal nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro per il coordinamento dei centri per l'impiego, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Sistema informativo unitario dei servizi sociali per il coordinamento dei comuni. L'operazione di verifica della legittimità è certamente complessa. Le piattaforme servono per avere traccia delle informazioni necessarie a monitorare l'attuazione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, nonché per consentire il coordinamento dei vari soggetti istituzionali coinvolti. *Si tratta di una sfida importante, ma al momento tutt'altro che scontata, data la frammentazione dei sistemi informativi delle Amministrazioni Pubbliche. Di questo problema si trova traccia nel testo definitivo, che ha definito l'obbligo per i beneficiari di effettuare tutte le comunicazioni che incidono sul beneficio (nuova occupazione, modifiche anagrafiche, redditi, variazioni patrimoniali) mentre nel testo ci si affidava alle piattaforme stesse.*

INIZIO DELLA PRESTAZIONE

Il 1° aprile come data di inizio del Rdc appare dettata più da esigenze elettorali rispetto alle elezioni europee che rispetto ad una effettiva possibilità di partenza. Il presidente dell'Inps ha dichiarato in una intervista che l'adeguamento delle pensioni con la nuova perequazione stabilita dalla legge di bilancio approvata negli ultimi giorni del 2018 avverrà a marzo 2019. Le pensioni sono certamente tante ma il calcolo da fare è uno. Nel caso di Rdc l'Inps deve valutare se tutti i requisiti richiesti (reddituali, patrimoniali, di residenza) sono soddisfatti collegandosi e/o prendendo informazioni dalle varie banche dati (Entrate, Comuni, Motorizzazioni, catasto) o elaborando le informazioni che arrivano dagli interessati.

Vi sono incentivi per le imprese che comunicano al portale del programma del Reddito di Cittadinanza le disponibilità dei posti vacanti. Nel caso in cui un datore di lavoro assuma a tempo pieno e indeterminato il beneficiario di Rdc, e il beneficiario non venga licenziato, nei primi 24 mesi, senza giusta causa o giustificato motivo è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi a carico del datore di lavoro e del lavoratore, con esclusione dei premi INAIL, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e il periodo già goduto dal beneficiario stesso, con un minimo di cinque mensilità, anche in caso di rinnovo del beneficio; l'incentivo non deve essere superiore a 780 euro mensili.



Va notato che il datore di lavoro riceve come beneficio anche i contributi a carico del lavoratore. In caso di licenziamento non per giusta causa o per giustificato motivo il datore di lavoro deve restituire l'incentivo fruito maggiorato delle sanzioni civili. Le prime bozze del provvedimento prevedevano benefici aggiuntivi per donne e soggetti svantaggiati, ma il testo definitivo non lo contempla. L'importo massimo di beneficio mensile è pari a 780 euro. Il datore di lavoro stipula, presso il CPI, ove necessario un patto di formazione, con il quale garantisce al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale. Non è chiaro se le imprese segnalano una disponibilità rispetto ad un generico posto vacante oppure se ad uno specifico soggetto, già individuato. Nel primo caso si pone il problema della graduatoria tra i potenziali interessati all'impiego.

Si stabilisce che gli incentivi sopra visti sono cumulabili con quelli definiti dalla Legge di Bilancio 2019, anche nella forma di credito d'imposta.

Il testo definitivo ha cancellato la possibilità prima prevista che, se l'assunzione fosse avvenuta attraverso agenzie per il lavoro private, il beneficio sarebbe stato ripartito tra le stesse e il datore di lavoro. La stesura finale conferma invece che gli Enti di Formazione accreditati, se costruiscono un percorso formativo, alla fine del quale il beneficiario ottiene il lavoro, ottengono un contributo, ripartito con il datore di lavoro che assume.

Le agevolazioni all'impresa sono però tutte, subordinate a che l'impresa aumenti il numero dei dipendenti a tempo pieno e indeterminato. Anche ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale entro i primi 12 mesi di fruizione è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità di RdC, nei limiti di 780 euro mensili. È previsto anche un Assegno di ricollocazione da spendere presso i centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati.

INCENTIVI PER L'IMPRESA

Il Rdc rispetto alle idee iniziali di misura prevalentemente contro la povertà ha assunto con il passare del tempo sempre più l'aspetto di politica attiva del lavoro fino ad un coinvolgimento delle imprese nel godimento dei benefici. L'incentivo è condizionato al non licenziamento del lavoratore nei successivi 24 mesi e al fatto che l'assunzione realizzi un incremento netto del numero di dipendenti a tempo indeterminato. È di fatto uno sgravio contributivo che può favorire l'occupazione. Ci sono alcuni punti interrogativi. All'azienda (e agli altri beneficiari in luogo dell'assistito) va tutto l'assegno o solo la parte reddituale con esclusione del sostegno per l'affitto? Vi è anche da dire che si può realizzare una situazione di sfavore rispetto a coloro che, pur disoccupati, sono esclusi dal Rdc perché non soddisfano tutti i requisiti.