volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il reddito di cittadinanza e l'intreccio irrazionale tra aiuto e sanzioni

Autore: Roberto Riverso

1.

Che in materia di welfare fosse arrivata l'ora di cambiare registro era esigenza avvertita da tempo, da tutti o quasi. Il modello di sviluppo sul quale, nel corso del secolo scorso, avevamo innestato il nostro welfare (schiacciato su pensioni e sanità) appariva ormai arrivato al capolinea e l'esistenza di cinque milioni di persone sotto la soglia di povertà stava lì a dimostrarlo alle forze politiche di qualsiasi colore.

Il Governo di centro sinistra aveva risposto a questa indeclinabile necessità sociale con il REI (il Reddito di inclusione di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147). Il Governo 5Stelle-Lega è intervenuto con il RDC (il Reddito di cittadinanza introdotto con il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con modificazioni dalla legge del 28 marzo 2019 n. 26). Si tratta, in entrambi i casi, di modelli molto lontani dall'idea del reddito di cittadinanza *strictu sensu* che è invece una misura universalistica e indirizzata a garantire il cosiddetto *ius existentiae*, non una misura contro la povertà ma una misura individuale, erogabile a tutti, a prescindere dalla prova dei mezzi.

Pur avendo ampliato di molto l'entità delle somme impiegate e la platea dei potenziali fruitori, il Reddito di cittadinanza (RDC), di cui alla legge n. 26 del 2019, appare ispirato a quello che con un ossimoro si potrebbe definire *l'universalismo selettivo* che mira a un equilibrio tra esigenze contrapposte: tutelare per tempi adeguati i più poveri e stimolarne le responsabilità. Lo strumento delineato è perciò fortemente condizionato:
a) dal punto di vista dei soggetti protetti, da cui ha escluso i più poveri tra i poveri (rappresentati dagli immigrati, i senza fissa dimora e i poveri senza tetto, le famiglie più numerose);
b) dal punto di vista del reddito di partenza e del *quantum*, erogato solo per un certo importo differenziale;
c) dal punto di vista della titolarità della prestazione (essenzialmente in capo al nucleo familiare);
d) dal punto di vista della soggezione a *obblighi di fare* di ampia latitudine.

2.

Il tema delle sanzioni (penali e amministrative) occupa un ruolo strategico nella regolamentazione del RDC, sia riguardo alla genesi sia riguardo al mantenimento del beneficio erogato. Nonostante il clamore mediatico sulla normativa ad oggi non è stata dedicata la dovuta attenzione a questa parte della disciplina (apprestata negli artt. 7, 7 *bis* e 7 *ter*) attraverso cui il legislatore ha inteso assicurare il raggiungimento delle complesse e articolate funzioni assegnate al RDC, con l'intreccio delle due anime individuabili nella

sua regolamentazione: l'anima assistenziale (del soccorso contro la povertà) e quella lavoristica (del *workfare* o di politiche attive del lavoro).

La corretta gestione dei sistemi universalistici di assistenza – in quanto fondati su meccanismi redistributivi e sulla solidarietà generale – è generalmente affidata a interventi di controllo e di sostegno appoggiati su istituzioni pubbliche autorevoli e sostenuti da un'etica pubblica condivisa e praticata. L'esigenza è particolarmente avvertita nel contesto italiano dove i controlli pubblici e sociali sono da sempre carenti e ineffettivi, mentre è debole lo spirito civico essenziale per sostenerli. Era necessario perciò che la legge sul RDC delineasse chiaramente a monte la correlazione operativa tra tutele del reddito e politiche di attivazione e predisponesse a valle stringenti previsioni sulla condizionalità dei benefici ossia sui motivi di decadenza dal beneficio e sul sistema di controllo e sanzionatorio. La legge n. 26 del 2019 – a presidio della vastità e invasività dei requisiti, degli obblighi e dei controlli istituiti con la legge – si affida, invece, a un sistema di sanzioni articolato in conseguenze di natura penale, amministrativa, civilistica e disciplinare, con le quali si punisce sia la mancanza delle condizioni di accesso e di mantenimento del beneficio economico, anche sotto il profilo della misura percepita, sia la mancata adesione agli strumenti di partecipazione attiva dettati dalla legge per il funzionamento del sistema di accesso al lavoro o di inclusione sociale.

Si tratta di previsioni che riflettono la funzione assegnata al RDC per come è andata delineandosi nel passaggio dalla fase elettorale e della proposta alla sua definitiva approvazione. Pensato in origine dai 5Stelle come un beneficio alternativo all'impiego (in un'epoca in cui lavorare è sempre più difficile a causa della rivoluzione tecnologica), il reddito è stato trasformato in una misura che deve aiutare il disoccupato a sostenersi mentre non ha un lavoro e a trovarne velocemente un altro (ovviamente ammesso che il lavoro ci sia e che qualcuno lo crei).

3.

Dal carattere per così dire misto del RDC derivano l'insistenza sulla condizionalità e sulle cosiddette norme "anti divano", nonché l'enfasi sul patto per l'impiego e sui *navigator*. Da qui soprattutto la severità delle sanzioni irrogate dalla legge; "simpaticamente" definite da qualcuno "anti-furbetti" senza la dovuta considerazione che merita la gravità dei problemi sociali sottesi al mondo della povertà (di cui la stessa legge sottolinea la *multidimensionalità*) e al mondo del lavoro. Si tratta di una gamma assai ampia che va dai reati di falso per l'ottenimento o il mantenimento del RDC (per i quali sono previste pene assai gravi) a molteplici illeciti amministrativi, alla revoca del *beneficio* e alla restituzione di quanto indebitamente percepito sino all'interdizione del beneficio per il futuro.

La normativa in materia di sanzioni penali "e non penali" dettata nella legge istitutiva del RDC presenta molteplici aspetti controversi. Sul piano della tecnica si evidenzia la sovrapposizione, se non confusione, dei singoli comportamenti assoggettati alle diverse

misure sanzionatorie; una moltiplicazione delle fattispecie sanzionatorie che tanti problemi daranno in sede applicativa, soprattutto per quanto concerne i comportamenti che violano gli obblighi di comunicazione e di informazione. Si consideri ad esempio che l'omessa comunicazione di un dato di reddito comporta: la pena della reclusione da due a sei anni se diretto a ottenere la concessione del beneficio (secondo il comma 1 dell'art. 7); la pena da uno a tre anni se riguarda il mantenimento del beneficio anche nel *quantum* per il comma 2; l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva sia che attenga all'istanza iniziale, sia alle condizioni di mantenimento secondo il comma 3 e il comma 4; la mera decadenza nel caso in cui si tratti di comunicazioni che producono un beneficio economico maggiore secondo il comma 5 lett. *f*; la decadenza con recupero nel caso in cui il nucleo familiare abbia percepito un beneficio economico maggiore secondo il comma 6. C'è quindi da registrare anzitutto una non chiara formulazione e delimitazione dei comportamenti che ricadono nell'uno o nell'altro tipo di illecito. Sul piano sostanziale il legislatore ha inteso scoraggiare atti antigiuridici puntando sulla moltiplicazione delle fattispecie sanzionatorie, sull'elevatezza delle sanzioni e sull'inflessibilità delle stesse. In linea con il cattivismo populista imperante, ha puntato a incutere timore. Ciò emerge soprattutto dall'automatismo applicativo che connota l'irrogazione di ogni conseguenza sanzionatoria. La legge non prevede interventi di mediazione; nessun richiamo preventivo da parte dell'organo di controllo al rispetto degli impegni assunti; nessun potere di sospensione secondo meccanismi di proporzionalità e gradualità che miri alla correzione delle mancanze imputabili al titolare o a uno dei componenti del nucleo familiare mediante la tecnica della *moral suasion* che va, invece, preferita, rispetto a quella della sanzione diretta, quando si tratta di attivare comportamenti collaborativi e approcciare problemi complessi come quelli sottesi alla povertà e alla marginalità sociale. Molto meglio infatti mirare a ripristinare le condizioni di legalità ovvero a misure che tendano a eliminare le conseguenze legali delle violazioni creando le condizioni per la realizzazione del comportamento obbligato attraverso cui si può realizzare, seppure tardivamente, l'interesse tutelato dalla norma. Come avviene nei confronti del datore di lavoro con la previsione, nella materia ispettiva regolata dal decreto legislativo n. 124 del 2004 di una pluralità di strumenti intesi alla regolarizzazione (diffida ad adempiere, prescrizione obbligatoria e disposizione). Nemmeno nella quantificazione delle sanzioni si prevede un potere discrezionale da gestire con gradualità rispetto alle differente entità degli inadempimenti. Il rigore emerge anche rispetto al sistema sanzionatorio previsto dalla legge sul REI. Il decreto legislativo n. 147 del 2017 che ha istituito con decorrenza dal primo gennaio 2018 il reddito di inclusione non prevedeva, infatti, nessuna sanzione penale, neppure per il caso in cui le dichiarazioni mendaci avessero determinato un beneficio non dovuto: salva la decadenza e la restituzione dell'indebito comminava la sanzione amministrativa da 1000 a 3000 euro proporzionalmente all'entità del beneficio mensile erogato in base alla dichiarazione mendace. Il rigore sanzionatorio che connota la disciplina rischia di minare dalle fondamenta lo scopo che l'istituzione della misura assistenziale si propone di raggiungere. Dopo l'introduzione del RDC nel nostro ordinamento c'è chi ha scommesso che sarebbe aumentato il lavoro nero e chi ha scommesso sul suo contrario. Ad oggi sono molte le rinunce da parte di soggetti aventi

titolo al riconoscimento della prestazione (almeno 1 su 4 secondo i dati dell'INPS). Ed è troppo presto per sapere se si tratta per lo più dei cosiddetti furbetti che svolgono un lavoro nero o irregolare; oppure di persone deluse dalla bassa entità della prestazione media; o appunto di persone spaventate dall'ottusa severità delle sanzioni. In materia di assistenza sociale ogni sistema sanzionatorio dovrebbe mirare a realizzare un equilibrio tra il principio di solidarietà e il principio di giustizia, inteso come meritevolezza della prestazione. E l'assetto a essi assicurato dall'azione dei pubblici poteri deve fare i conti con i valori fondamentali espressi nella Costituzione e nella normativa comunitaria che rimangono le fonti rispetto a cui misurare, in ultima analisi, gli standard di condotta adottati nelle norme che regolano l'erogazione delle prestazioni assistenziali. Dovrà allora tenersi conto, soprattutto, che le stesse garanzie costituzionali e sovranazionali mirano a soccorrere le persone che si trovano in condizioni di debolezza economica e non a rinchiuderli definitivamente dentro la gabbia (anche penale) della povertà.