



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MODENA, MALAN, TIRABOSCHI, CALIENDO, AIMI, PAROLI, DAL MAS, DAMIANI, GALLONE, MOLES, FLORIS, TOFFANIN, PAPTAEU, CALIGIURI, DE SIANO, SICLARI, CAUSIN, RIZZOTTI, GASPARRI, CANGINI, MASINI, FERRO, PAGANO, PEROSINO, BIASOTTI, BARBONI, GALLIANI, STABILE, BERARDI, PICHETTO FRATIN, ROSSI, BINETTI e MANGIALAVORI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 2020

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull’attuazione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, in materia di reddito di cittadinanza

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si intende istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sul cosiddetto « reddito di cittadinanza » (RdC) introdotto con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, inteso come misura di contrasto alla povertà, e sostegno economico finalizzato al reinserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale.

Stiamo assistendo a numerose discussioni, partendo dagli stessi ideatori della legge, sui meccanismi di utilizzo dei finanziamenti.

Possiamo ricondurre le critiche a due tipologie che chiameremo del « mancato bersaglio » e della « spinta all'indolenza ». Critiche del primo tipo sono quelle secondo cui del RdC non beneficerebbero molti poveri mentre ne beneficerebbero altri che poveri non sono e che in buon numero vengono collocati, con prevedibili conseguenze emotive, nella categoria degli evasori o, comunque, degli opportunisti.

Critiche del secondo tipo sono, invece, quelle che trovano una ricorrente rappresentazione metaforica nel giovane, o meno giovane, sdraiato sul divano a guardare la TV nel vuoto motivazionale, verso la ricerca di lavoro, creato dal RdC. Dunque, ferite gravissime sia per la giustizia sociale sia per l'efficienza, che – almeno in alcune accezioni – non può tollerare incentivi a sdraiarsi sui divani.

La questione è se il RdC riesca effettivamente a selezionare coloro che vorrebbe includere nella misura e che non possono essere immediatamente identificati con i poveri, come normalmente (e in modo non univoco) definiti. La concreta possibilità è che vi siano falsi negativi – ovvero soggetti

che avrebbero diritto al sostegno ma non presentano domanda (o se la vedono rifiutata) – o falsi positivi – ovvero soggetti che ricevono il reddito senza averne diritto.

Il fenomeno dei falsi negativi sembra essere tutt'altro che marginale. Con la cautela imposta dal fatto che non sempre si dispone di tutte le informazioni necessarie per ricostruire i redditi e le varie forme di patrimonio prese in considerazione nel RdC, si stima che circa il 30 per cento dei nuclei familiari non richieda il reddito pur soddisfacendo i molteplici requisiti necessari per accedervi. Si tratta del noto fenomeno del mancato *take up* che, secondo la competente letteratura, in presenza di misure selettive di *welfare* sarebbe sistematico e assai consistente: si valuta in almeno un quinto (dunque un valore non lontano da quello precedentemente indicato per il RdC) la quota dei potenziali beneficiari che non presenta richiesta.

Al di là delle polemiche occorre chiedersi cosa vi sia alla base del mancato *take up* e, quindi, di una delle cause del mancato bersaglio. Le ragioni possono essere diverse e diverse possono essere le implicazioni per l'eventuale ridisegno della misura. Anzitutto, la mancanza di informazioni rilevanti sui trasferimenti cui si avrebbe diritto e sui numerosi (e non chiarissimi) requisiti di accesso previsti. Si ricordi che, per ricevere il RdC, bisogna soddisfare requisiti monetari rispetto a ISEE, reddito, patrimonio mobiliare, patrimonio immobiliare ed alcune forme di consumo; e per i vari requisiti è diverso il valore della scala di equivalenza da applicare a nuclei con più di un componente. Possono, poi, svolgere un ruolo i cosiddetti « effetti stigma », cioè il timore che,

percependo il reddito, si finisca per segnalare il proprio stato di indigenza o povertà, un timore presumibilmente avvertito soprattutto da coloro che avrebbero titolo a ricevere un sussidio di importo limitato. Ancora, può trattarsi di una scelta deliberata per non dover sottostare alle forme di condizionalità al lavoro previste dalla misura o per non correre rischi, anche penali, nel caso in cui si lavorasse al nero. Si tratta, dunque, di un lungo e variegato elenco e per migliorare la possibilità di centrare il bersaglio attuale del RdC occorrerebbe predisporre una batteria di interventi, con ovvia priorità per quelli che più contribuiscono a ingrossare le fila dei falsi negativi.

Veniamo ora ai falsi positivi. Escludendo, di nuovo, errori nella valutazione delle domande che eventualmente richiederebbero una più efficace azione di verifica amministrativa, le possibilità sono che essi derivino da sottostime involontarie nelle dichiarazioni individuali relative ai molti requisiti da soddisfare oppure da volontarie « sotto-dichiarazioni » di alcune componenti di reddito o patrimonio allo scopo di mettere in atto veri e propri comportamenti evasivi o elusivi che consentano di rispettare i requisiti per il RdC (ad esempio, una volta note le soglie massime concesse per il patrimonio mobiliare, è relativamente facile per chi non supera di molto tali soglie occultare la quota in eccesso). Un'ulteriore possibilità nasce dall'incentivo che la stessa misura dà a disgiungere il nucleo familiare in modo da rendere eleggibile per il reddito ciascuno dei gruppi che ne risulta. Questo comportamento è più facilmente attuabile da chi dispone di seconde case in cui poter trasferire la residenza. Come per i falsi negativi, i passi da compiere per porre rimedio a questa ulteriore causa di insuccesso sono di facile enunciazione: individuare l'importanza delle varie possibili cause e predisporre i correttivi più idonei per neutralizzare ciascuna di esse.

Un punto importante da sottolineare è, comunque, il seguente: verificare, anche nelle indagini empiriche, il soddisfacimento dei requisiti richiesti – in particolare quelli patrimoniali – è tutt'altro che semplice; pertanto i falsi positivi non possono essere considerati tutti elusori o evasori. Occorre un approfondimento che vada oltre gli aneddoti, per quanto gravi e inaccettabili. In particolare, per formarsi un'idea più precisa sulla composizione dei falsi positivi e per stabilire l'incidenza relativa dell'evasione inaccettabile, da un lato, e di errori legati anche alla molteplicità delle soglie, dall'altro, sarebbe interessante conoscere in quale misura i falsi positivi superano le soglie di reddito e di patrimonio e, conseguentemente, quale sia l'importo del trasferimento ricevuto dai falsi positivi (si ricordi che il RdC viene erogato a integrazione del reddito dichiarato dai nuclei).

Per far fronte, invece, ai rischi legati alla divisione dei nuclei familiari si potrebbero introdurre forme di individualizzazione del beneficio, laddove, attualmente, requisiti e importo del RdC sono legati unicamente alle condizioni socioeconomiche familiari. Ad ogni modo, il rafforzamento dei controlli di congruenza delle domande appare necessario e potrebbe essere realizzato con relativa facilità, integrando le varie banche dati sui redditi e sui patrimoni in possesso delle diverse amministrazioni pubbliche. Muovere in questa direzione è, dunque, possibile e importante per raggiungere il bersaglio che si è scelto, rimuovendo un ostacolo che è anche una ferita per la giustizia sociale.

Pertanto, la questione da discutere sarebbe se non sia il caso di ridefinire l'obiettivo del RdC rivedendo i requisiti in modo da tutelare coloro che, in base a ragionevoli criteri, si ritiene debbano ricevere un supporto monetario che oggi è loro precluso.

È necessario porre fine a troppi casi « anomali » che percepiscono il RdC: basta scorrere i quotidiani degli ultimi mesi per

capire che molti meccanismi di valutazione non funzionano. A titolo di esempio si citano i seguenti casi: 9 dicembre 2020, Salvatore Giardina condannato ad un anno e dieci mesi per spaccio, un uomo a Roma che ha vinto quattro volte la lotteria; 8 dicembre 2020, trentenne aggredisce la madre per denaro arrestato per estorsione; 3 dicembre 2020, due nordafricani usano il RdC per finanziare jihadisti; 20 novembre 2020, il killer del giudice Livatino; 19 novembre 2020, l'Inps versa oltre 200.000 euro a ventiquattro delinquenti senza controllare casellario giudiziario; per non parlare poi del caso, purtroppo, più eclatante, l'omicidio di Willy.

Sono solo alcuni esempi ma che fanno comprendere che questa normativa è distorta

e che, trattandosi di denaro pubblico, i cittadini hanno diritto di conoscere a chi viene assegnato il RdC, rilevato che ne hanno beneficiato 1,1 milioni di famiglie per complessivi 3,1 milioni di persone e che hanno trovato una occasione di lavoro (non si sa se autonomamente o tramite collocamento, per quale durata e se siano ancora occupati) circa 200.000 italiani.

L'articolo del disegno di legge 1 prevede l'istituzione della Commissione d'inchiesta, l'articolo 2 la sua composizione, l'articolo 3 le sue competenze, gli articoli 4, 5, 6 e 7 l'attività di indagine, l'acquisizione di atti e di documenti, l'obbligo di segreto e l'organizzazione interna.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e durata)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, in materia di reddito di cittadinanza.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro la fine della XVIII legislatura.

3. La Commissione, prima della conclusione dei lavori e non oltre i trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 2, presenta alle Camere una relazione sulle sue attività di indagine e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza. La Commissione riferisce alle Camere ogniqualvolta ne ravvisi la necessità.

Art. 2.

(Composizione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei depu-

tati convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Competenze)

1. La Commissione ha il compito di:

a) verificare lo stato e gli effetti dell'attuazione del citato decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, e della normativa vigente in materia di reddito di cittadinanza;

b) verificare l'utilizzo degli stanziamenti pubblici ai fini dell'erogazione del reddito di cittadinanza;

c) valutare possibili modifiche alla normativa vigente in materia di reddito di cittadinanza, in merito al rispetto dei requisiti previsti per la concessione del reddito di cittadinanza al fine di evitare la sua correspon-

sione a persone non meritevoli, condannate o collegate ad associazioni criminali.

Art. 4.

(Attività di indagine)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

3. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

4. Qualora gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

5. La Commissione non può adottare provvedimenti che restringano la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché la libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Art. 5.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste

parlamentari, anche se coperti dal segreto. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede tempestivamente a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applicano le pene di cui all'articolo 326, primo comma, del codice penale a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione

stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di magistrati collocati fuori ruolo, e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 50.000 euro per l'anno 2021 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

€ 1,00