
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--


*Progetto di legge della Regione Piemonte, di iniziativa consiliare*

## **ISTITUZIONE DEL REDDITO DI AUTONOMIA. SOSTEGNO AL REDDITO IN FAVORE DI DISOCCUPATI, INOCCUPATI, PRECARIAMENTE OCCUPATI, SOTTOCCUPATI E INABILI AL LAVORO**

La proposta di legge in esame affronta un tema molto caldo nell'attuale fase storica, e infatti in molte regioni italiane sono stati presentati progetti di legge di argomento analogo. Capofila nel cavalcare l'onda è stato il Movimento 5 Stelle, che ha presentato proposte simili in diverse regioni italiane, ad esempio in Emilia-Romagna, su cui si tornerà in seguito. La proposta in esame ha invece la caratteristica di provenire da alcuni consiglieri della Maggioranza della Regione Piemonte, sulla base del dato per cui dal 2008 a oggi gli italiani che si trovano in una condizione di povertà assoluta sono quasi raddoppiati, fino ad arrivare ad oltre sei milioni, pari a quasi il 10% della popolazione. Nella relazione vengono presentati anche altri dati sulla situazione economica della popolazione del nostro Paese e si cerca di evidenziare le ragioni che hanno portato all'aumento del tasso di povertà tra le famiglie italiane: dai dati dell'Ocse emerge, tra le altre cose, la grande disparità di trattamento tra il guadagno medio dei lavoratori con posto fisso e quello degli atipici, insieme alle altre disparità a danno di lavoratori autonomi e lavoratori a termine; i dati Ocse rivelano anche la sempre maggiore difficoltà a passare da un'occupazione precaria a una fissa: tra le persone che nel 2008 avevano un lavoro a tempo determinato, cinque anni dopo solo il 26% era riuscito ad ottenere un posto a tempo indeterminato.

Tra le cause dell'impoverimento, la relazione indica la radicale trasformazione delle forme di produzione e di regolazione dei rapporti fra impresa e lavoro, la decentralizzazione della produzione e la flessibilità della prestazione.

In effetti, oggi il lavoro fisso è sempre meno una possibilità reale e sempre più un'eccezione, soprattutto per i cittadini più giovani. La flessibilità introdotta nel sistema del lavoro a partire dagli anni '90 ha finito per trasformarsi in precarietà del lavoro e, conseguentemente, della vita, quale risvolto negativo, perché la precarietà può arrivare a privare il lavoratore della pur minima protezione sociale, determinando forti squilibri nella gestione della propria vita presente e limitando la possibilità di determinare liberamente le scelte per il futuro. Sempre nella relazione introduttiva, si sottolinea che nell'introdurre la flessibilità del lavoro e nel liberalizzare il rapporto tra impresa e lavoro, nelle successive revisioni delle tipologie contrattuali, il legislatore ha mancato e continua a mancare di stabilire un sistema di garanzie adeguato alle nuove forme di contratto. La liberalizzazione dei contratti ha finito per coincidere con una vera e propria deregolamentazione dei rapporti tra lavoratori e impresa e alla fine il lavoro flessibile è diventato un lavoro senza regole e senza garanzie, sinonimo quindi di lavoro precario. Anche le ultime riforme non hanno posto un argine a questo fenomeno poiché, senza porre un freno alla proliferazione delle forme contrattuali precarie attraverso una riduzione del loro numero, hanno di fatto sostituito il vecchio contratto a tempo indeterminato con un contratto "a tutele crescenti" in realtà privato delle precedenti tutele. D'altra parte, non vi è stata l'estensione degli ammortizzatori sociali ai lavoratori

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

precari, inoccupati e disoccupati non provenienti da un rapporto di lavoro dipendente, eccezion fatta per alcuni casi specifici, e comunque solo per periodi di tempo limitati.

La relazione fornisce poi una serie di dati specifici sullo stato di precarietà nella regione Piemonte: secondo gli ultimi dati Istat disponibili, le persone in cerca di occupazione in Piemonte erano 226 mila nel 2014, con un aumento di 17 mila unità rispetto all'anno precedente. Il tasso di disoccupazione è stimato intorno all'11,3%. Si rileva nel 2014 una crescita esponenziale del tasso di disoccupazione, soprattutto per i soggetti fino a 24 anni, che è salito dal 14-15% all'attuale 42,2%, il che, in termini di valore assoluto, corrisponde al passaggio da 20.000 a oltre 50.000 ragazzi in cerca di lavoro. I Neet (soggetti non in formazione né in cerca di lavoro) si stimano intorno ai 140 mila.

Tutte queste riflessioni rendono indispensabile *l'introduzione di una misura universale per sottrarre chi è in cerca di occupazione alla ricattabilità del lavoro precario, contrastare la povertà, promuovere l'integrazione sociale e garantire una qualità di vita adeguata alla dignità delle persone.*

La relazione richiama poi una risoluzione del Parlamento Europeo, che chiede agli Stati membri di introdurre una misura che preveda un reddito minimo garantito pari al 60% del reddito mediano nazionale; al momento sembra che l'Italia sia tra i pochissimi Paesi europei, insieme alla sola Grecia, a non avere alcuna forma di tutela di questo genere. Il nostro Paese sarebbe altresì inadempiente rispetto all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.


I proponenti del pdl giustamente segnalano che su questo tema spetterebbe, innanzitutto, al legislatore nazionale il compito di intervenire per colmare il vuoto normativo: le prestazioni del reddito minimo garantito potrebbero forse essere riconosciute come rientranti tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

Prima di concludere l'illustrazione della ratio della proposta di legge, si rende opportuna una riflessione, partendo proprio da quanto auspicato nella relazione su un intervento del legislatore nazionale, per chiederci se una proposta come quella dei consiglieri regionali piemontesi non sia in contrasto con il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (prima che tale quadro possa essere completamente ridisegnato dalla riforma costituzionale in discussione).

L'oggetto del pdl può farsi rientrare nell'ambito dell'assistenza, materia non ricompresa negli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Si potrebbe quindi ritenere che, nel caso di specie, sussista la potestà legislativa della Regione come previsto dal quarto comma dell'articolo 117.

Tale potestà normativa regionale trova, tuttavia, il limite dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio della Repubblica, la cui definizione spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

Ad escludere che il reddito di cittadinanza integri, in base alla vigente normativa, un livello essenziale di assistenza è intervenuta una pronuncia della Corte Costituzionale, la quale, riferendosi all'omologo istituto del reddito di ultima istanza, ha motivato detta

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

esclusione sul fatto che il legislatore nazionale non abbia “posto norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite” (Corte Costituzionale, sentenza 423/2004). In altri termini, in assenza di una legge nazionale volta a disciplinare l’istituto e a garantirne l’applicazione su tutto il territorio nazionale, includendolo così nei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all’art. 117, comma secondo, lett. m), si deve ritenere che il reddito di cittadinanza rappresenti una forma di tutela ulteriore che la Regione, nella propria autonomia, può garantire ai propri cittadini, sempreché tale tutela sia bilanciata con l’obbligo costituzionale della copertura finanziaria delle spese di cui all’art. 81 della Costituzione.

Ritornando al progetto di legge dei consiglieri della Regione Piemonte, la relazione illustrativa segnala anche come la proposta si collochi all’interno della sollecitazione della campagna nazionale “100 giorni per un reddito di dignità contro la povertà e le mafie” promossa da Libera, che chiede l’approvazione di una delle proposte di legge depositate in Parlamento sull’istituzione di un reddito minimo o di cittadinanza. La campagna nasce dall’impegno di Libera per la giustizia sociale e dal percorso della campagna “Misericordia Ladra”, ma è promossa anche da altre associazioni importanti impegnate anche in ambito europeo nella promozione e diffusione di tematiche relative alle politiche europee di lotta alla povertà e contro l’esclusione sociale.


In attesa che a livello nazionale si decida di adottare misure di sostegno al reddito di persone svantaggiate o di persone prive di qualsiasi reddito, ma anche in un’ottica di sollecitazione di un intervento statale, il progetto della Regione Piemonte non è il primo a proporre misure di questo tipo: nella relazione si riportano diversi interventi già adottati da altre Regioni.

La legge 12 marzo 2003, n. 2 della Regione Emilia-Romagna stabilisce all’art. 13 che «nell’ambito degli interventi e dei servizi del sistema locale, la Regione, con proprio atto, incentiva programmi per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento».

Va poi segnalato che i consiglieri del Movimento 5 Stelle dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna hanno già da qualche tempo presentato il progetto di legge “Misure regionali denominate Reddito di cittadinanza”; l’esame della proposta è al momento fermo in attesa che la Giunta regionale ottemperi all’impegno assunto di presentare una propria proposta di argomento analogo.

Anche la Regione Sardegna, con l’articolo 33 della legge 23 dicembre 2005, n. 23 istituisce un «reddito di cittadinanza, quale forma specifica di intervento contro l’esclusione sociale e la povertà».

Il Friuli Venezia Giulia ha sperimentato per un anno una forma di «reddito di base» (art. 59, legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 di istituzione del «sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale») composta di un’erogazione monetaria oltre che di «servizi e prestazioni», destinati su base individuale ai residenti in condizioni di povertà o di esclusione sociale, dietro assunzione di specifici obblighi di attivazione. Con riguardo a questa legge va anche ricordato che nel 2011 si era pronunciata la Corte Costituzionale, dichiarando l’illegittimità dell’articolo 4 per violazione del principio di uguaglianza, poiché escludeva che tra i beneficiari del sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

sociale messi in campo dalla legge rientrassero anche i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Il 10 luglio 2015 il Friuli Venezia Giulia ha approvato la legge regionale n. 15 che prevede «Misure di inclusione attiva e sostegno al reddito»: un bonus fino a 550 euro netti al mese di cui potranno beneficiare diecimila tra i friulani più poveri.

Anche la Regione Campania aveva approvato la legge 19 febbraio 2004, n. 2, che prevedeva l'istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza, legge che è rimasta in funzione per molti anni. Con l'espressione «reddito di cittadinanza» si intende qui un'erogazione pensata per alleviare le forme più estreme di deprivazione e di emarginazione sociale, destinata ai nuclei familiari più poveri, dietro istanza di questi ultimi, e secondo graduatorie da stilare anno per anno in base alle domande pervenute e ai margini di bilancio disponibili.


Infine si ricorda la legge della regione Lazio, 20 marzo 2009, n. 4 di «istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati». Nella legge viene riconosciuta la necessità di offrire una tutela a tutti i soggetti «precariamente occupati», cioè ai milioni di giovani e meno giovani che, divisi tra contratti a progetto, collaborazioni occasionali, periodi di disoccupazione involontaria, stage formativi, esperienze lavorative mal remunerate, anche se formalmente inseriti in un ciclo produttivo (e anzi spesso nelle punte più avanzate e moderne dell'economia capitalistica) rischiano concretamente di scivolare verso l'esclusione sociale. Nella relazione al progetto di legge dei consiglieri piemontesi la legge del Lazio viene ritenuto il modello più adeguato e più avanzato di intervento a livello regionale.

#### ESAME DELL'ARTICOLATO

**L'articolo 1**, dedicato a fissare i principi e le finalità della legge, fissa l'intenzione della Regione di perseguire la riduzione delle disuguaglianze e la promozione di politiche di tutela della dignità del lavoro. Vengono poi ricordati i vari presupposti normativi dell'intervento: articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, articoli 2, 3,4 e 38 della Costituzione, articolo 5 dello Statuto regionale e la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa. Al secondo comma l'obbiettivo viene più specificamente orientato a favorire l'inclusione sociale per le persone disoccupate, inoccupate o precariamente occupate, quale misura di contrasto alla disuguaglianza sociale e all'esclusione sociale nonché come strumento per tutelare la dignità della persona.

**L'articolo 2** racchiude le definizioni: reddito di autonomia (insieme di forme reddituali, dirette e indirette, che assicurano un'esistenza libera e dignitosa); disoccupati; inoccupati; lavoratori precariamente occupati; sottoccupati; inabili al lavoro; centri per l'impiego.

All'**articolo 3 (Reddito di autonomia)** si passa alla presentazione delle prestazioni che la Regione dovrebbe erogare: in pratica, somme di denaro non superiori a 7200 euro l'anno, rivalutate sulla base degli indici sul costo della vita elaborati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), per coloro che non lavorano, mentre, per coloro che hanno un'occupazione, precaria o a orario ridotto, somme di denaro non superiori a cinquemila

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

euro l'anno, sempre rivalutate sulla base degli indici sul costo della vita elaborati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), calcolate in base a criteri molto specifici, che tengono conto del valore dell'ISEE.

Al comma 2 si prevede che tali prestazioni siano cumulabili con i trattamenti previdenziali e assistenziali, o assimilabili, percepiti dal soggetto che ne beneficia, entro i limiti degli importi stabiliti dal comma 1. Il comma 4 lascia la libertà alle amministrazioni provinciali, metropolitane e comunali, nell'ambito delle proprie competenze, di prevedere ulteriori interventi finalizzati al sostegno dei soggetti individuati dalla legge per favorire la circolazione gratuita sulle linee di trasporto pubblico locale, la fruizione di attività e servizi di carattere culturale e sportivo, il pagamento delle forniture di pubblici servizi e la gratuità dei libri di testo scolastici per i componenti del nucleo familiare che frequentano le scuole primarie e secondarie e il diritto allo studio.

**L'articolo 4** individua i soggetti beneficiari degli interventi e i requisiti loro richiesti. A questo proposito va ricordato che anche questo progetto di legge richiede la residenza nella regione protratta per almeno 36 mesi, requisito dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2011 contro la legge del Friuli Venezia Giulia, richiamata sopra.


**L'articolo 5** stabilisce le modalità per l'accesso alle prestazioni: gli aspiranti beneficiari dovranno presentare annualmente un'istanza ai Centri per l'impiego di appartenenza. Alla Giunta Regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa consultazione con gli enti territoriali, con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello regionale, con i servizi di integrazione lavoro disabili e dei Centri per l'impiego, spetta il compito di definire, su base provinciale e metropolitana, i criteri per la formazione delle graduatorie, tenendo conto di una serie di parametri che dovrebbero consentire di prevedere il rischio di esclusione sociale e di marginalità rispetto al mercato del lavoro.

**All'articolo 6** si prevedono una serie di casi nei quali i beneficiari possono decadere dalle prestazioni della legge. Tra le ipotesi di decadenza dalle prestazioni vi è anche quella in cui il beneficiario rifiuta una proposta di impiego offerta dal Centro per l'impiego territorialmente competente.

**L'articolo 7** prevede che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dopo una fase di consultazione di una serie di soggetti espressamente indicati, sentita la competente Commissione consiliare, adotti un regolamento di attuazione che consenta alla legge di iniziare a funzionare.

**L'articolo 8** stabilisce che la Regione, per la realizzazione delle finalità della legge, promuove la stipula di un protocollo d'intesa con i Ministeri competenti per avviare, sul territorio piemontese, una sperimentazione del reddito di autonomia.

Gli obiettivi della proposta di legge, lotta alla povertà, contrasto della precarietà, sostegno ai giovani per un inserimento nel mondo del lavoro adeguato alla propria formazione, contrasto alla criminalità organizzata, ripensamento del welfare in senso inclusivo e propulsivo, sperimentazione legislativa e apporto scientifico sono sicuramente meritevoli di un intervento regionale, ma, chiarisce la relazione introduttiva, il contributo della Regione, seppur importante in un momento di crisi e difficoltà come questo,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 – 12 febbraio 2016 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

avrebbe un carattere poco più che simbolico in assenza di un Protocollo di Intesa con il Governo Nazionale.

**L'articolo 9** costituisce una clausola valutativa, la Giunta si impegna a trasmettere al Consiglio regionale due relazioni: una periodica, con il supporto tecnico dell'IRES, sulle modalità di attuazione della legge e sui risultati ottenuti a seguito dell'istituzione del reddito di autonomia, in termini di inclusione sociale per i lavoratori disoccupati, inoccupati o precariamente occupati; una seconda relazione, con cadenza annuale deve fornire informazioni sul numero dei beneficiari, sullo stato degli impegni finanziari, sulle eventuali criticità e sui risultati degli interventi effettuati, anche dal punto di vista dell'analisi costi-benefici. Il comma 3 stabilisce che la seconda delle due relazioni sia resa pubblica unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame. Va sottolineato che dare pubblicità alle relazioni di ritorno alle clausole valutative è considerato una metodologia assolutamente lodevole per effettuare una valutazione efficace; come anche la scelta per cui la clausola valutativa prescrive anche ai soggetti beneficiari degli interventi di fornire tutte le informazioni necessarie alla Giunta per espletare l'attività di valutazione.

**L'articolo 10** contiene la disposizione finanziaria.

Tra i documenti di accompagnamento al progetto di legge vi è anche la scheda tecnico-finanziaria, che appare corretta, prevedendo in modo dettagliato come dovranno essere reperite le risorse finanziarie per l'attuazione della legge. Questo è un aspetto essenziale ai fini della legittimità del progetto di legge: alcune tra le proposte di altre Regioni sul tema, come talune del Movimento 5 Stelle, peccano proprio per la genericità delle disposizioni riguardanti il finanziamento di analoghi strumenti.

Seguendo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, la quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa deve ritenersi necessaria, tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sentenza n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sentenza n. 115/2012). Per quanto concerne la fase di accertamento delle coperture finanziarie, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale stabiliscono, invece, che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (ex plurimis, sentenze n. 192/2012, n. 70/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n.141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).