



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# **Senato della Repubblica**

## **11<sup>a</sup> Commissione**

### **Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale**

**A.S. 1018**

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

**Audizione**

Roma, 4 febbraio 2019

## **REDDITO DI CITTADINANZA E PENSIONE DI CITTADINANZA (ARTT. 1 - 13)**

Il reddito di cittadinanza, istituito e disciplinato dal decreto legge n. 4/2019, rappresenta uno degli interventi più rilevanti della manovra di bilancio appena approvata, impegnando risorse pari a circa a 6,8 miliardi di euro in media annua nel triennio 2019 - 2021.

L'intervento si muove lungo due direttrici: da un lato il contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale e dall'altro il reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti a rischio emarginazione.

Nella sua componente "sociale" la misura si pone, quindi, in continuità con il Reddito di Inclusione di cui recepisce, ampliandoli, gli obiettivi. Quello della povertà, d'altronde, è un fenomeno sociale esplosivo nel corso di due cicli recessivi: nel 2017 l'incidenza della povertà assoluta è salita all'8,4%, riguardando circa 5 milioni di persone, mentre il 28,9% dei residenti in Italia è a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Si tratta di una platea all'interno della quale è possibile individuare non solo soggetti a rischio di povertà o che vivono in famiglie gravemente deprivate, ma anche coloro che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa.

Il Reddito di cittadinanza è però anche, nelle intenzioni del legislatore, una misura di politica attiva del lavoro la cui introduzione è direttamente collegata alla riforma dei centri per l'impiego. Il provvedimento va quindi valutato tenendo presente le sue due anime, quella volta al contrasto alla povertà attraverso l'erogazione di un sussidio e quella finalizzata all'inserimento lavorativo dei percettori della misura in questione.

R.E TE. Imprese Italia, pur comprendendo le finalità dell'intervento e valutando positivamente la volontà politica di proseguire su azioni concrete per contrastare la povertà e l'indigenza e rilanciare l'occupazione in

generale, evidenzia tuttavia una serie di criticità che potrebbero depotenziare lo strumento e distorcerne gli effetti.

La prima osservazione riguarda l'impostazione generale della misura.

Se, infatti, il reinserimento delle persone nel mercato del lavoro è un obiettivo fondamentale per il mercato del lavoro italiano, che presenta il peggior tasso di occupazione dopo la Grecia, una elevatissima disoccupazione giovanile e oltre due milioni di NEET il reddito di cittadinanza non appare essere la soluzione.

Il nucleo della misura, infatti, è quello di garantire un reddito minimo garantito, e cioè un sostegno economico riconosciuto a fronte di determinati requisiti soggettivi e sottoposto al rispetto di alcune condizionalità, in cui tuttavia la componente lavorativa, di inserimento nel mercato del lavoro, svolge un ruolo troppo marginale e rischia di non costituire una priorità poiché inserita in un contesto troppo complesso che deve essere adeguato alle esigenze del provvedimento. E' comunque necessario rafforzare il meccanismo di condizionalità.

Il provvedimento rischia di porsi quindi su una direttrice del tutto opposta a quanto sarebbe auspicabile: non la ricerca di un lavoro che possa garantire un reddito, ma un reddito garantito erogato al di là, ed eventualmente anche in assenza, di un lavoro.

R.E TE. Imprese Italia, come ha già sottolineato anche in precedenti occasioni, evidenzia la necessità di garantire un lavoro di cittadinanza piuttosto che un reddito di cittadinanza.

L'erogazione di un reddito, eventualmente anche in assenza di un lavoro, rischia di produrre effetti distorsivi, trasformando quella che lo stesso legislatore definisce come una misura fondamentale di politica attiva del lavoro in uno strumento prevalentemente assistenziale per le oggettive difficoltà di implementazione.

Si ritiene necessario, altresì, evitare di compromettere seriamente per i prossimi anni la fiducia dei cittadini verso le politiche attive, spingendoli sempre più verso politiche di tipo meramente assistenziale ove, come si ritiene, il provvedimento non centerà l'obiettivo di creare nuova occupazione.

L'introduzione di questo nuovo strumento di politiche di inclusione necessita in ogni caso di una riforma strutturale dei centri per l'impiego che incrementi in modo significativo il tasso di partecipazione dei soggetti precedentemente estranei alla ricerca attiva di lavoro.

Risulta, ugualmente, importante affiancare lo strumento alle iniziative di politiche attive già avviate, come l'assegno di ricollocazione, la cui coesistenza è prevista fino al 31 dicembre 2021, per il tramite delle Regioni e degli altri enti competenti.

È fondamentale, a tal riguardo, definire quanto prima dettagliatamente le diverse competenze e attribuzioni ai fini di una concreta attuazione e di una larga diffusione delle misure incentivanti.

Il provvedimento rischia di disincentivare il lavoro regolare e di alimentare il lavoro nero, che colpirebbe in primo luogo attività dell'artigianato, del commercio, del turismo e del terziario. E questo anche alla luce di una situazione che in Italia vede un aumento dei c.d. *working poor* e cioè di persone che pur avendo un lavoro non guadagnano abbastanza e sono a rischio povertà. Il rischio, pertanto, è la disincentivazione di attività lavorative che garantiscono importi inferiori a quelli fruibili a titolo di reddito di cittadinanza, con la conseguente marginalizzazione delle fasce di popolazione a più debole impatto occupazionale.

Fondamentale sarà anche l'efficacia dei controlli finalizzati ad evitare abusi nella fruizione del beneficio. Basti pensare alla preoccupante quantità di dichiarazioni Isee non veritiere che già oggi la Guardia di Finanza accerta, ad

esempio in relazione ai richiedenti benefici quali l'esenzione dal ticket sanitario o l'accesso agli alloggi di edilizia popolare.

In conclusione, a fronte di obiettivi positivi finalizzati a ridurre la povertà, attenuare la disoccupazione tecnologica e attivare la domanda per consumi, non possono non evidenziarsi preoccupazioni circa possibili effetti distorsivi sul mercato del lavoro, quali la crescita dell'occupazione irregolare e della concorrenza sleale nei confronti delle piccole imprese, il disincentivo a creare nuove iniziative imprenditoriali e lo sviamento di risorse importanti dalla spesa per investimenti, quella cioè che garantisce una maggiore crescita economica avendo un elevato effetto moltiplicatore sul PIL.

### **Pensione di cittadinanza**

Le disposizioni relative alla c.d. pensione di cittadinanza non prevedono, ovviamente, alcuna misura relativa alla ricollocazione dei percettori, trattandosi di soggetti che hanno compiuto almeno 67 anni di età.

La pensione di cittadinanza consente di integrare le pensioni esistenti al valore della soglia di povertà fissata nei 780 euro, un valore pressoché analogo a quello di molte pensioni di lavoratori autonomi e parasubordinati frutto di anni ed anni di contribuzioni.

Quando non vi è alcuna differenza pensionistica tra l'aver lavorato e versato contributi e non avere mai versato un contributo previdenziale, il rischio di disincentivare il versamento dei contributi previdenziali è altissimo.

Ed è proprio questa la principale preoccupazione che nutriamo rispetto a questa misura di mero contrasto alla povertà.

### **Alcune criticità operative**

Infine, segnaliamo, di seguito, alcune criticità operative che andrebbero comunque corrette.

A fronte di una relativa facilità di attivazione e di erogazione della misura il provvedimento si caratterizza per la complessità delle procedure che dovrebbero condurre all'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari di reddito di cittadinanza.

In particolare:

- l'obbligo di accettare almeno una delle tre offerte di lavoro congrue, non solo presuppone un'adeguata strutturazione e capacità di intermediazione da parte dei Centri per l'Impiego, sfida di per sé assai probante alla luce della situazione in cui attualmente versano i servizi per l'impiego, ma soprattutto interventi che possano rafforzare la domanda di lavoro da parte delle imprese. E' necessario, pertanto, creare un contesto favorevole alla creazione di impresa e all'espansione della domanda di lavoro: in altri termini riattivare il "motore" del mercato del lavoro prima ancora che richiedere allo stesso di assorbire i beneficiari del reddito di cittadinanza;
- proprio alla luce delle difficoltà in cui versano i centri per l'impiego, sarebbe stato opportuno incentivare maggiormente l'attività delle agenzie per il lavoro, che hanno il vantaggio di poter contare su un contatto diretto con le Imprese, e una conoscenza capillare del territorio;
- si sottolinea come buona parte del successo dello strumento si basa sulla piena funzionalità delle piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti, previste all'art. 6, che dovrebbero mettere in comunicazione in tempi brevissimi numerosi soggetti, oggi assolutamente non in grado di comunicare tra loro. Sarà quindi necessario rendere al più presto operative ed efficienti le piattaforme digitali;
- la farraginosità delle procedure va a detrimento della possibilità di reinserire in contesti lavorativi le persone attualmente più lontane dal

mercato del lavoro, in ciò riducendo la portata della misura, favorendo al massimo la ricollocazione di soggetti più vicini o comunque usciti da poco dal mercato del lavoro;

- gli incentivi riconosciuti ai datori di lavoro in caso di assunzione di beneficiari del reddito di cittadinanza appaiono di difficile gestione alla luce anche di una serie di limitazioni che si pongono in contrasto con l'esigenza di favorire il più possibile il reinserimento di questi soggetti.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di assumere esclusivamente con contratti a tempo pieno e indeterminato o, ancora, alla condizione che l'assunzione assicuri un incremento netto dell'occupazione, requisito che non sembra rispondere alla necessità di sostenere le aziende che hanno maggiormente sofferto la crisi subendo i relativi effetti di riduzione occupazionale e che ha in passato determinato l'insuccesso di altri benefici, quale a titolo esemplificativo il bonus per le assunzioni di giovani lavoratori previsto dalla legge n. 76/2013.

Ulteriore criticità va ravvisata nell'obbligo per l'impresa di restituire, in caso di licenziamento diverso da quello per giusta causa o per giustificato motivo, l'incentivo fruito, maggiorato delle sanzioni previste dall'art. 116, comma 8, lett. a, della legge n. 388/2000. La condizione del divieto di licenziamento, infatti, non trova nell'articolo 8 alcun limite temporale (a differenza di quanto previsto dalle prime bozze del provvedimento, nelle quali il divieto di licenziamento era fissato nei 24 mesi successivi all'assunzione) esponendo in tal modo il datore di lavoro ad eccessiva incertezza in merito alla fruizione dell'incentivo e limitandolo anche nelle proprie scelte sulle assunzioni.

Basti poi pensare all'alea degli inevitabili contenziosi giudiziari sui licenziamenti, che spesso durano anni;

- in merito, infine, al complesso ruolo che saranno chiamati a svolgere i Centri pubblici per l'impiego, R.E TE. Imprese Italia nel condividere la necessità di un loro rafforzamento, soprattutto in termini di riqualificazione del personale, non può non nutrire dubbi sulla effettiva capacità degli stessi, già dal 2019, di organizzare e svolgere adeguatamente quelle attività di incrocio fra domanda ed offerta di lavoro, orientamento, analisi dei fabbisogni, formazione, che sono necessarie per consentire ai percettori del reddito di cittadinanza di trovare un lavoro. I Centri pubblici per l'impiego, come noto, nascono come centri di collocamento obbligatorio per svolgere attività di carattere burocratico-amministrativa in un sistema in cui il collocamento era un collocamento statico, non dinamico. A tutt'oggi hanno purtroppo mantenuto tale caratteristica. E, non a caso, la capacità di intermediazione degli stessi, pari a circa il 3,5% secondo i dati forniti dall'ultimo rapporto Anpal, è bassissima. Senza contare, poi, che l'utenza dei percettori il reddito di cittadinanza è, per le sue caratteristiche, estremamente difficile da collocare.



## **TRATTAMENTO DI PENSIONE ANTICIPATA “QUOTA 100” E ALTRE DISPOSIZIONI PENSIONISTICHE (ARTT. 14 - 26)**

Il provvedimento in esame prevede alcune disposizioni in materia pensionistica, che contribuiscono a rendere ancor più disomogeneo il quadro normativo esistente, per effetto della introduzione di una serie di misure temporanee o dal sapore “compensativo” (come la introduzione delle c.d. “finestre di accesso”, in luogo della disapplicazione degli incrementi derivanti dall’aspettativa di vita), più che di natura sistemica.

La misura più rilevante è la c.d. “quota 100”, che disciplina l’accesso al trattamento di pensione anticipata con almeno 62 anni di età e 38 di contributi.

La disposizione si applica ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, ai lavoratori autonomi iscritti a loro volta alle Gestioni interne all’Inps e ai parasubordinati; non riguarda pertanto gli iscritti a forme pensionistiche obbligatorie gestite da soggetti diversi dall’Inps.

La norma prevede in sostanza una diversa modalità, attivabile facoltativamente, di accesso a pensione anticipata, restando inalterate le condizioni di accesso attuali per la pensione di vecchiaia e di quella anticipata (con i requisiti in quest’ultimo caso indicati dall’art. 15 del Decreto).

E’ previsto un sistema di accesso al trattamento (le c.d. ‘finestre’) una volta trascorso un trimestre dal raggiungimento dei requisiti (un semestre per i lavoratori del settore pubblico).

La pensione “quota 100” non è cumulabile con redditi da lavoro dipendente ed autonomo ad eccezione di quello occasionale entro la soglia di 5000 euro lordi annui.

## **Una prima valutazione**

La c.d. “quota 100” è una misura estremamente onerosa - con una platea di beneficiari molto estesa, riguardando anche i dipendenti pubblici (secondo le quantificazioni fornite dalla Relazione tecnica i potenziali percettori della quota 100 per il 2019 e per il 2020 sono circa 300 - 330mila persone per anno) -, che occorre temperare con la necessità di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico del nostro Paese.

Il tema di prevedere una maggiore flessibilità di uscita rispetto a quanto previsto dalla c.d. Legge Fornero sussiste ma occorre perseguirlo avendo piena consapevolezza del fatto che già ora il saldo tra entrate contributive e uscite per prestazioni al netto delle spese assistenziali è stato negativo per 21,98 miliardi di euro (oltre 57 miliardi al lordo della GIAS).

In questo quadro è evidente che un eccessivo aumento delle uscite per pensioni anticipate finanziato attraverso il ricorso alla fiscalità generale, - con prestazioni peraltro che oggi hanno ancora una forte componente retributiva, e quindi sono molto onerose - se non attentamente monitorato, corre il rischio di innescare un circolo vizioso in base al quale il conseguente incremento della pressione fiscale riduce l'occupazione e l'onere di finanziare il sistema pensionistico finisce così per gravare su una platea sempre più ristretta di lavoratori attivi.

La “quota 100” non interviene sul tema, questo sì estremamente delicato e reale, dei lavori usuranti, che invece meriterebbero una rinnovata attenzione circa la possibilità di sconti pensionistici, soprattutto con riferimento ai lavoratori autonomi inaccettabilmente esclusi da tale possibilità.

In questo senso quindi occorre superare alcune criticità della disposizione che vanno rilevate, anche in sede applicativa, rispetto alla copertura finanziaria, per cui è previsto un monitoraggio mensile per l'anno 2019 e

trimestrale per gli anni seguenti senza che siano però specificate le determinazioni conseguenti in caso di maggiore spesa rispetto allo stanziamento. L'effettivo ricorso all'istituto resta peraltro legato al calcolo da operare per le singole posizioni sulla percentuale di trattamento pensionistico che verrebbe meno a causa dell'ingresso anticipato.

Si tratta, pertanto, di una misura che comunque non ha carattere strutturale e che contribuirà a generare nuovi dualismi fra percettori ed esclusi. I provvedimenti di carattere emergenziale che si sono succeduti negli ultimi anni (salvaguardie, APE, precoci, usuranti ecc.), peraltro alcuni con carattere strutturale ed altri con carattere sperimentale per periodi di tempo limitati, creano infatti una normativa previdenziale estremamente complessa che rende difficile la programmazione sia per le aziende che per i lavoratori di volta in volta interessati. Va inoltre osservato che l'attuazione della misura genererà con tutta probabilità forte stress alle strutture dell'Inps, con inevitabili possibili disservizi. Se nel 2019, come previsto, perverranno 300mila domande di pensione per accedere a quota 100, bisognerà garantire l'efficienza nelle procedure evitando ritardi che inciderebbero altrimenti su tutto il sistema.

Vi è, infine, una ulteriore riflessione, di carattere più generale, che naturalmente attiene alla discrezionalità delle scelte politiche, relativa al fatto che le risorse appostate per tale misura avrebbero giovato di più alla ripresa economica ed occupazionale ove indirizzate alla spesa per investimenti, alla crescita del PIL.

Da ultimo, viene evidenziata la scarsa chiarezza della norma in merito alla incumulabilità con i redditi da lavoro. Più in particolare, il dubbio interpretativo ricade sul fatto dell'effettiva produzione di reddito, ovvero se l'incumulabilità sussiste anche con lo svolgimento di attività lavorativa senza produzione di reddito (es. coadiuvati/coadiutori con reddito a zero).

Inoltre risulta complesso il rispetto del requisito di incompatibilità previsto da quota 100 per i lavoratori autonomi soci d'impresе sottoposti alle diverse fasi di liquidazione che impongono passaggi non sempre celeri e che possono produrre disponibilità di redditi d'impresa in momenti diversi anche successivi alla chiusura effettiva dell'attività.

### **Riduzione anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato**

L'art. 15 del decreto prevede la possibilità di accesso al pensionamento anticipato, indipendentemente dall'età anagrafica, a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, confermando fino all'anno 2026 il requisito (per la sola pensione anticipata) ai livelli 2016/2018. La norma riguarda sia lavoratori dipendenti che autonomi o parasubordinati, iscritti alle Gestioni presso Inps. Anche in questo caso sono previste finestre trimestrali.

La norma si valuta positivamente in quanto consente una stabilizzazione dell'età di pensionamento non anagrafica che comporta evidenti certezze sia per i lavoratori che per le aziende ai fini della propria programmazione pensionistica e di turn-over.

### **Opzione donna**

L'art. 16 prevede il diritto al trattamento pensionistico anticipato con il calcolo contributivo per le lavoratrici che hanno maturato, entro il 31 dicembre 2018, un'anzianità contributiva minima di 35 anni ed un'età anagrafica di 58 anni, se lavoratrici dipendenti, 59 anni se lavoratrici autonome.

Si valuta positivamente questa disposizione, anche se si sottolinea che la penalizzazione di un anno di ritardo per le autonome, come per il passato, non trova alcuna giustificazione alla luce dell'applicazione del sistema contributivo.

### **Abrogazione aumenti età pensionabile per effetto aumento speranza di vita dei lavoratori precoci**

L'art. 17 lascia inalterato, anche in questo caso fino al 2026, il requisito di 41 anni per l'accesso alla pensione anticipata di lavoratori e lavoratrici ex L. 232/2016, a cui pertanto non si applicheranno i relativi adeguamenti alla maggiore speranza di vita.

Si valuta positivamente questa norma, come le altre che prevedono forme di flessibilità in uscita, in questo caso tra l'altro dotate dell'opportuna stabilità nel tempo.

### **Differimento per tutto il 2019 dell'Ape Sociale**

L'art. 18 dispone la protrazione degli effetti della disciplina (anche questa disposta, a suo tempo, con carattere sperimentale per il biennio 2017/2018) in materia di APE sociale, norma scaduta al 31 dicembre 2018, fino al 31 dicembre 2019, con gli stessi requisiti finora previsti dalla L. 232/2016. Conseguentemente, per quanto riguarda in particolare i settori di interesse, resta l'indennità a carico della finanza dello Stato per i lavoratori impegnati nelle c.d. lavorazioni gravose di cui alla tabella C allegata alla predetta L. 232 per cui continuano ad applicarsi i requisiti di accesso alla pensione anticipata con 63 anni di età e 36 di contributi.

In tali casi valgono ancora le considerazioni di segno positivo svolte al momento dell'emanazione della precedente normativa, che riguarda alcune categorie sensibili pur mancando ancora una disposizione applicabile con particolare riguardo al lavoro autonomo.

Dai dati Inps va peraltro rilevato, nella prima fase di applicazione della legge, il numero relativamente contenuto di domande per tali lavorazioni (circa 4000 domande per lavori gravosi fino al luglio 2017) e l'alta percentuale di domande respinte (66%).

## **Fondi di solidarietà bilaterali**

L'art. 22 dispone che i Fondi bilaterali di solidarietà di cui al Decreto Legislativo n. 148/2015 in aggiunta alle prestazioni di sostegno al reddito in costanza del rapporto di lavoro, possono prevedere la possibilità di erogare un assegno straordinario per il sostegno al reddito ai lavoratori che entro il 31 dicembre 2021 raggiungano i requisiti per l'accesso alla pensione quota 100.

Il richiamo del comma 1 a tutti i Fondi previsti dal Decreto 148 lascia presumere, al di là del non preciso rimando alla disciplina di dettaglio, che la disposizione si applichi anche ai Fondi di Solidarietà alternativi ex art. 27, tra cui il Fondo dell'artigianato (FSBA).

La finalità della norma è quella di consentire ai Fondi che vi vogliano fare ricorso, di provvedere ad una apposita prestazione di accompagnamento alla pensione alla luce dei requisiti introdotti dalla nuova normativa.

L'assegno può essere erogato dai predetti Fondi solo in presenza di accordi collettivi di livello aziendale e territoriale, previo versamento agli stessi Fondi da parte dei datori di lavoro interessati della relativa provvista finanziaria, insieme alla contribuzione correlata alla prestazione per i periodi utili al conseguimento delle prestazioni pensionistiche.

Non si comprende altresì la funzione che i Fondi Interprofessionali per la formazione continua dovrebbero svolgere con riferimento al sostegno al reddito già erogato dai Fondi di solidarietà bilaterali. In particolare l'art. 22 del Decreto in oggetto primo comma stabilisce che i Fondi di solidarietà bilaterali possono erogare l'assegno straordinario per i quota 100 "anche mediante l'erogazione di prestazioni previdenziali integrative finanziate con i Fondi Interprofessionali". Tale intervento risulterebbe in contrasto con l'attuale normativa in materia di Formazione professionale.

## **Ordinamento degli enti previdenziali pubblici**

L'art. 25 prevede il ripristino del Consiglio d'Amministrazione di Inps e Inail nelle funzioni disposte dal D.Lgs. 479/1994, art. 3. La composizione del Consiglio è fissata in cinque membri tra cui il Presidente dell'Istituto.

La reintroduzione del criterio della collegialità nell'organi di gestione degli Enti è stata anche recentemente considerata opportuna da parte delle Confederazioni aderenti a R.E TE. Imprese Italia e dalla stessa Corte dei Conti, per assicurare un migliore bilanciamento tra i poteri di indirizzo e di gestione, oggi squilibrato a vantaggio dell'organo monocratico rappresentato dal Presidente.