



## OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Disegno di legge di conversione  
con modificazioni  
del Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4  
concernente disposizioni urgenti in materia di  
reddito di cittadinanza e di pensioni (AC 1637)

**REDDITO DI  
CITTADINANZA**  
UNA RIVOLUZIONE PER IL MONDO DEL LAVORO

**Quota100**







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 27 marzo 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" (CNEL) e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL "esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie" e "esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione e a tal fine mantiene i contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati membri;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome" e "può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTI i resoconti ed i documenti relativi al ciclo di audizioni parlamentari in merito all'A.C. 1637;

VISTO il verbale dell'Assemblea relativo alla seduta del 27 febbraio 2019;

VISTI i verbali delle sedute dell'Ufficio di Presidenza del 16 e 26 febbraio 2019 e del 21 e 27 marzo 2019;

UDITO il relatore Presidente Tiziano TREU;

TENUTO CONTO delle osservazioni prodotte dai componenti dell'Assemblea anche nel corso dei dibattiti assembleari come riportate nei rispettivi verbali,

### APPROVA

*l'unito documento di Osservazioni sul disegno di legge di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, concernente disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (AC 1637).*

IL Presidente  
Prof. Tiziano TREU

**OSSERVAZIONI**  
**SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE, CON MODIFICAZIONI,**  
**DEL DECRETO LEGGE 28 GENNAIO 2019, N. 4,**  
**DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI PENSIONI**  
**(AC 1637)**

**PREMESSA.**

In occasione del parere sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018, approvato dall'Assemblea il 10 ottobre 2018 e trasmesso alle Camere, il CNEL aveva espresso una valutazione positiva - alla luce del contesto nazionale e internazionale - dell'intenzione del Governo di proseguire, rafforzandola, nell'azione di contrasto della povertà e delle disuguaglianze già intrapresa dal precedente esecutivo. In tale circostanza il CNEL sottolineava come il nostro Paese fosse stato uno degli ultimi in Europa a dotarsi di uno strumento di carattere universalistico, ancorché di natura non strutturale, come il reddito di inclusione. Riguardo alle proposte governative sull'istituzione del reddito di cittadinanza, il Consiglio ne sottolineava il carattere di "positiva evoluzione" degli strumenti esistenti di contrasto alla povertà, a condizione che - stante il considerevole impegno finanziario ad esse correlato - non comportassero la riduzione di altre voci di spesa già destinate al *welfare*. Una posizione, quest'ultima, che il CNEL ha ribadito in occasione del parere sul disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019, approvato dall'Assemblea l'8 novembre 2018 e pure trasmesso alle Camere.

In materia pensionistica, nel parere del 10 ottobre il CNEL osservava come l'annunciata introduzione di maggiori flessibilità in uscita fosse mossa da "principi razionali" e "sostanzialmente condivisibili" in linea teorica, ma richiamava l'attenzione sulla assoluta necessità di non destabilizzare il meccanismo di funzionamento del sistema previdenziale italiano scaturito dalle riforme del 2012, per non compromettere l'efficacia del percorso di assestamento e sostenibilità a lungo termine del debito previdenziale italiano che allora si era intrapreso.

Nel successivo parere sul disegno di legge di bilancio il Consiglio ritornava sul tema dell'uscita anticipata dal lavoro, raccomandando che in fase applicativa si tenesse conto "delle condizioni delle persone e dei loro percorsi di lavoro (lavori pesanti, lavoratori precoci)", ma riservandosi di fornire un proprio quadro di osservazioni motivate all'esito di un'analisi puntuale e dettagliata dei contenuti del provvedimento, una volta definiti.

L'affermazione secondo cui le disuguaglianze hanno un effetto negativo sulla crescita nel medio-lungo termine trova crescente consenso nel dibattito su *welfare* e crescita economica, fattori sempre più interrelati nelle analisi svolte

anche a livello internazionale<sup>1</sup>, ed è confortata dall'osservazione diretta del fatto che le conseguenze della "grande crisi" abbiano colpito in misura molto più intensa i Paesi che partivano da un tasso di diseguaglianza superiore alla media europea, tra cui l'Italia, rispetto a quelli caratterizzati da più bassi tassi di disuguaglianza.

I dati disponibili sul tema sembrano smentire l'esistenza di una relazione inversa, nel lungo periodo, tra equità ed efficienza economica.

Gli interventi che mirano, nell'ambito di un processo redistributivo, ad ampliare la platea di chi partecipa attivamente all'attività produttiva non necessariamente vanno letti nel perimetro delle politiche assistenziali, ma, al contrario, possono ben caratterizzarsi quali strumenti di politiche per la crescita. Non è più rinviabile l'adozione di misure che mettano in moto un processo redistributivo e inneschino un circuito virtuoso capace di stimolare la crescita anche attraverso l'innalzamento al di sopra della soglia di povertà di coloro che oggi, a causa delle cattive condizioni socio-economiche in cui versano, non possono contribuire alla ripresa della domanda interna. Al tempo stesso, occorre fare in modo che detti strumenti siano supportati da un adeguato contesto organizzativo, affinché i benefici potenziali attesi siano effettivamente registrati dal sistema economico e recepiti dal mercato del lavoro.

Il tema all'esame presenta, peraltro una evidente connessione con quello del *reddito minimo* dibattuto in ambito europeo.

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), nel corso della sessione plenaria del 20 febbraio 2019, ha approvato un parere d'iniziativa sul tema "Per una direttiva quadro europea sul reddito minimo" che chiede l'introduzione di un quadro europeo vincolante per un reddito minimo dignitoso in Europa. L'obiettivo è generalizzare, sostenere, rendere dignitosi e adeguati i sistemi di reddito minimo negli Stati membri, quale prima risposta, seppure parziale, al problema della povertà in Europa. Ciò si inserirebbe a pieno titolo nella cornice di quell'Europa "a tripla A sociale", annunciata dal Presidente Juncker, connotata dall'attenzione e dalla vicinanza delle istituzioni europee ai cittadini.

Il documento si pone in esito al dibattito sulle modalità di soluzione della crisi sociale che, nonostante i segnali di ripresa economica che si registrano - sebbene con differenti intensità - nell'Unione Europea, ancora persiste e che, nel corso degli ultimi anni, ha generato un massiccio fenomeno di esclusione: dati Eurostat aggiornati a fine 2017 evidenziano come il 22,5% della popolazione dell'Unione sia a rischio di povertà/esclusione sociale, stimando in 112,9 milioni gli europei poveri, 26 milioni dei quali bambini.

Il CESE suggerisce l'adozione di una direttiva che instauri un quadro di riferimento europeo vincolante per definire una soglia di reddito minimo

---

<sup>1</sup> OECD - *Focus on Inequality and Growth*, Paris, OECD Publishing, 2014; Summit G20 di Hangzhou, 2016.

adeguata per ogni paese, che tenga conto dei fattori di redistribuzione sociale, delle diverse fiscalità e del tenore di vita in base ad un bilancio di riferimento, la cui metodologia dovrebbe essere concordata a livello europeo.

La proposta di un "reddito minimo dignitoso" garantito dall'UE ha un carattere marcatamente politico e muove dalla considerazione che la mancanza di iniziativa da parte della Commissione renderebbe impossibile ai cittadini comprendere, condividere e sostenere il progetto europeo.

Il CESE, che introduce il concetto di "dignità" (un reddito minimo che consenta di condurre una vita dignitosa, al di sopra della soglia di povertà) mutuandolo dall'idea di "lavoro dignitoso" formulata in sede OIL, osserva che una misura di reddito minimo dignitoso può aver senso solo nel quadro di una strategia globale di integrazione e inclusione attiva che combini mercati del lavoro inclusivi (con posti di lavoro di qualità e formazione continua) con l'accesso a servizi pubblici di qualità, in particolare nel settore dell'istruzione e della sanità, e che faccia perno sull'affermazione del diritto al lavoro come diritto fondamentale dell'individuo in quanto fattore chiave di emancipazione e indipendenza.

In questo quadro si colloca l'introduzione del decreto legge n. 4/2019, il cui *iter* di conversione è in fase di completamento. Durante il dibattito parlamentare le Parti sociali hanno espresso proprie valutazioni, alle quali il CNEL fa riferimento per fornire nel presente documento una lettura "ricomposta" e condivisa delle criticità rilevate nonché uno strumento di supporto nell'auspicata azione di confronto con l'esecutivo, peraltro già avviata, che dovrà necessariamente accompagnare la fase attuativa di un provvedimento di grande complessità e impatto sociale.

## **TITOLO I - REDDITO DI CITTADINANZA.**

Non v'è dubbio che la novità contenuta nell'istituzione del reddito di cittadinanza è costituita dall'ampliamento delle funzioni dei centri per l'impiego e dal loro nuovo ruolo nelle strategie di contrasto alla povertà.

Il CNEL concorda che l'investimento realizzato sui centri per l'impiego viene a colmare non tanto una lacuna, quanto un errore di politica economica e organizzazione amministrativa rappresentato dal mancato potenziamento e ammodernamento, nel corso del tempo, delle strutture pubbliche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, che negli anni della grande crisi economica è stato aggravato dalla decisione di intervenire, con la legge 56 del 2014, su natura e funzioni delle province. L'investimento di oltre un miliardo di euro l'anno per il triennio 2019-2021 a favore dei CPI va valutato positivamente anche se esso dovesse impiegare tempi lunghi di attuazione. I dati Eurostat sui "servizi per il mercato del lavoro", all'interno dei quali rientrano le spese destinate ai servizi pubblici per l'impiego, documentano una impressionante arretratezza in Italia: nel 2015 la spesa risultava in Italia pari allo 0,04% del Pil, rispetto allo 0,36 della Germania, allo 0,25 della Francia e allo 0,14 della Spagna. In termini di spesa per



l'insieme di disoccupati e forze lavoro potenziali, si va dai circa 3.700 euro *pro-capite* spesi dalla Germania, ai 1.300 della Francia, ai 250 della Spagna, ai 100 dell'Italia.

I dati della rilevazione sulle forze di lavoro, comparabili a livello europeo, mostrano che negli altri paesi i centri pubblici per l'impiego svolgono un ruolo molto più rilevante sul mercato del lavoro. Nel 2017, nel mese precedente l'intervista, ha contattato i centri il 45,2% dei disoccupati nell'UE a 28, il 74,5% in Germania, il 58,1% in Francia, il 25,2% in Spagna, il 25,4% in Italia. In Italia è basso anche il corrispondente dato relativo ai centri privati: 14,7% contro, ad esempio, il 28,6% della Spagna. È interessante osservare come a un asfittico canale pubblico di servizi per l'impiego si associa di solito una debolezza delle funzioni svolte da agenzie private.

L'ANPAL segnala che questo investimento sui CPI renderà urgente un sistema informativo unificato di dati sulla domanda e offerta di lavoro, da cui potranno sortire effetti positivo per il funzionamento del mercato. Anche la disponibilità di strumenti e apparati elettronici da parte dei potenziali aventi diritto è un tema sul quale fare una ulteriore riflessione, stanti le difficoltà di connessione in rete che si registrano in alcune aree del paese (Molise, Calabria, ma anche Valle d'Aosta e Abruzzo).

Stime recenti<sup>2</sup> ipotizzano che il reddito di cittadinanza produca una riduzione delle persone inattive (in particolare degli scoraggiati), con conseguente aumento della forza lavoro (di 300.000 persone nel 2019 e di circa il doppio nel 2020, quando il provvedimento dispiegherebbe i suoi effetti per i dodici mesi dell'anno); con riguardo ai centri per l'impiego, si calcola un aumento degli addetti (a carattere temporaneo), pari a circa 13.000 persone nel 2019 e oltre 15.000 nel prossimo anno; per quanto attiene alle imprese, si considera una decontribuzione in favore dei datori di lavoro pari a quasi 200 milioni di euro nel 2019 e a circa 500 milioni nel 2020. Il contributo proverrebbe dai consumi privati, che aumenterebbero rispetto allo scenario di base di 0,4 punti percentuali nel 2019 e di 0,6 punti nel 2020. L'occupazione aumenterebbe di 0,1 punti percentuali nell'anno e di 0,2 punti nel 2020. La maggiore partecipazione, sarebbe quindi assorbita nelle dinamiche occupazionali solo parzialmente nel periodo considerato.

Ne risulta che il tasso di disoccupazione salirebbe di circa 1 punto percentuale nel 2019 e di quasi 2 nel 2020. Le imprese avrebbero un incentivo all'assunzione dei beneficiari, per via della decontribuzione pari all'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione per il numero di mensilità ancora non usufruite (con un minimo di cinque e un massimo di 18). Tale misura, favorendo la riduzione dei costi unitari di produzione, potrebbe stimolare la domanda di lavoro.

Nel breve periodo, con i centri per l'impiego non ancora pienamente operativi, con un mercato del lavoro che opera prevalentemente attraverso canali di reclutamento informali e senza la certezza che gli incentivi alle imprese a

---

<sup>2</sup> Modello previsionale dell'UPB elaborato su dati ISTAT.



comunicare ai Centri per l'impiego i posti vacanti siano efficaci, le condizionalità previste dal patto per il lavoro avranno probabilmente una valenza limitata. Se e quando, invece, il sistema di collocamento al lavoro funzionasse, la condizione di dover accettare un'offerta congrua anche a 250 chilometri dalla propria residenza, o addirittura sull'intero territorio nazionale, appare estrema, in quanto la remunerazione da lavoro ottenibile da parte dei beneficiari potrebbe non essere sufficiente a coprire nel medio-lungo periodo i costi di spostamento e abitazione lontano dalla residenza (è previsto un contributo temporaneo a fronte di queste spese). In questo caso il RdC sarebbe destinato a sgonfiarsi per la decadenza dal beneficio da parte dei nuclei con componenti che rifiutano le offerte di lavoro. In caso contrario, se le proposte di lavoro che originano in aree molto distanti dalla residenza del beneficiario venissero accettate, si assisterebbe a fenomeni indotti di mobilità territoriale che potrebbero dare luogo a nuove sacche di disagio sociale nei territori di destinazione.

Inoltre, politiche di attivazione coercitive, espandendo l'offerta di lavoro a parità di domanda, potrebbero determinare effetti di moderazione salariale, sebbene all'interno delle soglie stabilite dai contratti collettivi. In tal senso, andrebbe previsto un migliore coordinamento degli effetti derivanti dal combinato disposto sociale delle norme sul RdC con quelle di una eventuale norma in materia di salario minimo legale, rispetto alla quale sono all'esame del Parlamento diversi disegni di legge. È necessario, ad avviso del CNEL, che non emergano contraddizioni fra i livelli salariali erogati dalle aziende attraverso le offerte di lavoro previste dal RdC e i livelli retributivi minimi ascrivibili ad una previsione obbligatoria fissata per legge. Si tratta di un tema che incrocia direttamente quello, annoso, della misurazione della rappresentatività dei soggetti firmatari degli accordi di contrattazione collettiva nazionale, con conseguente concorrenza al ribasso delle condizioni di lavoro e correlati fenomeni di *dumping* salariale, rispetto al quale sarebbe auspicabile un rimando più esplicito nell'ambito dei riferimenti alla "congruità" dell'offerta di lavoro contenuti nel decreto RdC.

Emergono due grandi filoni di criticità relativi agli effetti che il reddito di cittadinanza potrebbe produrre sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulla qualità dell'occupazione. Si riscontra innanzitutto una debolezza dell'idea di benessere creato mediante attribuzione di un beneficio economico, peraltro ritenuto da alcuni troppo elevato per le famiglie mono componente, sia rispetto a quanto previsto negli altri principali paesi europei, sia rispetto a quanto verrà percepito dalle famiglie con più componenti. Tale beneficio sembra disegnato in modo da privilegiare la distribuzione rapida di risorse economiche, e rischia di disincentivare il lavoro regolare soprattutto nell'artigianato, nel commercio, nel turismo e nel terziario. Viene da più parti sottolineata la scarsa attenzione al tema della qualità dell'inserimento lavorativo e, più in generale, alla qualità dell'offerta di lavoro. Si sottolinea come la condizione di povertà sia spesso dovuta alla concomitanza di circostanze fra le quali un posto centrale occupa la carenza di istruzione, di formazione e di competenze, e come – soprattutto nell'ottica di un superamento dei divari esistenti sul territorio – sia necessario attivare ingenti investimenti sul sistema di istruzione per l'apprendimento permanente. Maggiore

centralità nella fase attuativa andrebbe data alla multidimensionalità degli interventi da porre in atto per favorire l'uscita dalla condizione di povertà dei soggetti presi in carico.

Un ulteriore filone di criticità riguarda i profili tecnici: il meccanismo delle tre offerte di lavoro gradualmente richiederebbe l'esistenza e il funzionamento di un sistema, condiviso e interoperabile a livello nazionale, di accesso alle opportunità di lavoro disponibili, e una effettiva integrazione tra strumenti di sostegno al reddito, lotta alla povertà e supporto all'orientamento nella ricerca dell'occupazione.

### **Politiche passive.**

Alcune organizzazioni evidenziano perplessità rispetto all'uso delle risorse dei fondi interprofessionali per finanziare prestazioni previdenziali integrative, la cui funzione originale andrebbe invece preservata e non confusa con le politiche passive e di sostegno al reddito. Per quanto riguarda i fondi di solidarietà bilaterali, si valuta positivamente l'ampiamiento del loro ruolo rispetto alle previsioni del d. lgs. 148/2015, ma si sottolinea la necessità che sia garantita l'operatività di tutti i fondi, nonché l'opportunità che il tema sia fatto oggetto di una preliminare riflessione con le parti sociali.

### **Effetti sul mercato del lavoro.**

Su questo tema alcune Parti sociali rimarcano il rischio che il reddito di cittadinanza finisca per trasformarsi in un mero strumento di redistribuzione di reddito, sganciato dalla prospettiva di un effettivo e stabile inserimento lavorativo. Correlato a tale rischio appare un possibile effetto di scoraggiamento dell'impiego legale e di spostamento verso attività lavorative "in nero", che andrebbe a colpire soprattutto l'artigianato, il commercio, il turismo e il terziario.

Fra le preoccupazioni che dovranno essere attentamente monitorate nella imminente fase attuativa del provvedimento, merita menzione la possibilità, evidenziata da taluni osservatori, che il RdC produca effetti di spiazzamento verso occupazioni a basso reddito e crei una convenienza a mantenersi in condizione di disoccupazione. Altri sottolineano come le politiche fino a qui attuate abbiano creato uno spiazzamento di segno opposto: favorendo imprese che, invece di puntare su un aumento della produttività, con conseguente elevazione dei salari più bassi, hanno perseguito politiche di svalutazione salariale. Il reddito di cittadinanza avrebbe dunque una sorta di implicita funzione di salario minimo di accettazione, una sorta di salario minimo generale.

### **Autoimprenditorialità.**

Non mancano valutazioni positive di alcune associazioni su aspetti specifici del provvedimento, come ad esempio la previsione di incentivi all'autoimprenditorialità anche in forma cooperativa. In relazione a tale aspetto, è

accolto con favore il beneficio addizionale per la costituzione di società cooperative, purché collegato a un progetto d'impresa credibile per evitare dispersioni di risorse.

Sarebbe necessario richiamare l'attenzione sulla qualità dell'offerta lavorativa in relazione all'obiettivo di favorire l'emersione dallo stato di povertà, in considerazione del fatto che la povertà è spesso dovuta a carenza di istruzione, formazione e competenze, condizioni che generano mancanza di lavoro di qualità ed esclusione sociale. Per tale ragione andrebbero previsti maggiori investimenti sul sistema di istruzione per l'apprendimento permanente, con l'obiettivo di superare le carenze strutturali e i divari territoriali ancora esistenti. Con particolare riguardo al Mezzogiorno, occorre avviare una riflessione più approfondita sulle effettive possibilità assunzionali delle imprese collocate in tale area geografica, eventualmente riconsiderando il *part-time* quale valida possibilità occupazionale per soggetti con problematiche specifiche.

### **Contrasto alla povertà.**

Occorre osservare che la platea di beneficiari di riferimento del REI e quella del nuovo istituto RdC non necessariamente coincidono. Il RdC può considerarsi uno strumento *ibrido* perché abbina due finalità: il contrasto alla povertà e la garanzia del diritto al lavoro. Il CNEL condivide lo sforzo fatto in sede di conversione per rafforzare e migliorare il coordinamento fra CPI ed Enti locali nell'analisi delle criticità rilevate nei nuclei familiari. Permangono le perplessità in merito al superamento del Piano nazionale per la lotta alla povertà ed esclusione sociale introdotto dal REI, e degli organismi collegiali istituiti dal d. lgs. 147/2017, che garantiscono la partecipazione delle parti sociali, incrementando il fondo per la lotta alla povertà. Le recenti disposizioni dell'INPS sulle modalità di finanziamento del RdC sino a esaurimento risorse, prefigurano una rimodulazione degli importi con inevitabile penalizzazione per i soggetti che versano in povertà assoluta.

Le Parti sociali apprezzano il fatto che lo strumento sia incentrato sul nucleo familiare piuttosto che sull'individuo, e condividono l'esigenza di recuperare le azioni fissate nella Strategia di Lisbona e ribadite nel Pilastro Europeo dei diritti sociali. Viene vista favorevolmente la previsione dell'impegno attivo di tutti i componenti del nucleo familiare, anche se suscita perplessità il limite sulle autorizzazioni di spesa della carta RdC.

Non manca chi ritiene che gli interventi per l'inclusione sociale richiedano un percorso diverso e prioritario rispetto all'inserimento lavorativo, e che l'inclusione sociale vada incardinata sui servizi sociali degli Enti locali, poiché la condizione di povertà in Italia non dipende solo dalla mancanza di lavoro. Una valutazione organica sulla efficacia del provvedimento potrà essere espressa soltanto in un orizzonte di lungo periodo.

**Politiche attive.**

Partendo dalla premessa che il RdC non costituisca una misura esclusivamente assistenziale ma di politica attiva, che utilizza strumenti già operanti come l'assegno di ricollocazione, appare di assoluta necessità incrementare il tasso di partecipazione dei soggetti sin qui rimasti estranei alla ricerca attiva di lavoro. Resta aperto il problema della fruizione dell'assegno di ricollocazione per le categorie di disoccupati che non rientrano nell'ambito del RdC.

**Un contributo per la definizione di un quadro coerente di impegni in materia di contrasto alla povertà e in favore dell'inclusione sociale.**

Il Titolo I trova un presupposto essenziale nell'urgenza di adottare misure di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, che siano anche in grado di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei soggetti maggiormente a rischio di emarginazione sociale ed economica. Sotto questo profilo, il CNEL riscontra una positiva rispondenza con talune sensibilità emerse dall'attività istruttoria condotta recentemente del Consiglio in materia di lotta alla povertà, da cui sono scaturiti i seguenti contributi al dibattito pubblico: il documento di osservazioni e proposte su "Povertà, disuguaglianze e inclusione", approvato dall'Assemblea in data 8 novembre 2018; il documento di osservazioni e proposte "Il Pilastro europeo dei diritti sociali: criticità e opportunità", approvato dall'Assemblea in data 30 gennaio 2019; il "XX Rapporto CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva", approvato dall'Assemblea in data 29 novembre 2018.

Il documento concernente "Osservazioni e Proposte sul tema Povertà, Disuguaglianze e Inclusione" analizza come il contrasto alla povertà, il superamento delle disuguaglianze e la messa in campo di politiche per l'inclusione richiedano interventi molteplici, il cui pilastro è rappresentato dalle politiche sociali, da finanziare adeguatamente con la dotazione dei fondi nazionali a garanzia delle prestazioni (a partire da quelle definite e da definire come "livelli essenziali"), nonché una rete di infrastrutture territoriali che garantiscano uniformità e adeguatezza dei servizi di *governance* pubblica. Il documento parte da una ricognizione dei dati ISTAT, secondo i quali si trovavano in povertà assoluta, nel 2017, 1 milione 778 mila famiglie residenti per un totale di 5 milioni e 58 mila individui, con una incidenza del 6,9% per le famiglie e dell'8,4% per gli individui. Si tratta dei valori più alti della serie storica dal 2005, in crescita anche rispetto al 2016. La povertà relativa riguardava 3 milioni e 171 mila famiglie residenti (12,3%) e 9 milioni 368 mila individui (14,0%). In entrambi i casi l'incidenza è maggiore nelle regioni del Mezzogiorno (10,3% in povertà assoluta, 24,7% in povertà relativa), in un quadro generale che ha visto aumentare la povertà in tutte le aree del Paese e una maggiore incidenza tra le famiglie di soli stranieri regolarmente residenti (29,2% in povertà assoluta e 34,5% in povertà relativa).

Viene inoltre posto in evidenza come il profilo della povertà risulti radicalmente mutato rispetto alla situazione pre-crisi, caratterizzato: a) da una maggiore incidenza delle famiglie numerose, in particolare con figli minori; b) dall'emergere

del fenomeno in misura significativa anche in aree del Paese precedentemente meno coinvolte (in particolare al centro-nord); c) dal coinvolgimento di persone che non risultano escluse dal mercato del lavoro (fenomeno del cosiddetto lavoro povero); d) da un basso livello di scolarizzazione; e) da una crescita esponenziale nelle fasce più giovani della popolazione, soprattutto minori.

Per il successo di una politica del lavoro innovativa ed efficace in relazione al tema della povertà, il Consiglio raccomanda l'adozione di politiche coerenti ed integrate per l'inclusione educativa, sociale e lavorativa, con il coinvolgimento di tutti gli attori in campo, in stretto coordinamento tra loro con la pluralità di strumenti, prestazioni e servizi necessari, a partire dalla diffusione e qualificazione del sistema di servizi per le famiglie con carichi di assistenza e cura e per la prima infanzia (integrato con lo 0-6 e con il tempo pieno per l'inclusione educativa).

Anche nel rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva del dicembre 2018, il Consiglio si è soffermato approfonditamente sul tema della povertà e sulla possibilità di introdurre per via legislativa una norma nazionale di contrasto generalizzato alla povertà, nonché sugli effetti e sulle criticità che essa potrebbe comportare<sup>3</sup>. L'analisi in questione non ha mancato di evidenziare l'inopportunità di caratterizzare in senso 'paternalistico' alcuni snodi essenziali del RdC, ad esempio per quanto riguarda la selettività predeterminata - nel tempo e nei contenuti - delle spese effettuabili dai "cittadini poveri" che utilizzano la carta di debito fornita dallo Stato. Si tratta di vincoli di presunta 'appropriatezza' nell'utilizzo delle somme del reddito di cittadinanza che appaiono contraddittori rispetto alla filosofia di "responsabilizzazione dei soggetti in condizione di povertà". Inoltre, l'impostazione lavoristica del RdC, incentrata sul presupposto di una esplicita dipendenza dal fattore occupazione dell'emersione dei soggetti percettori dello strumento dalla condizione di povertà, rischia di far passare in secondo piano la rilevanza dei fattori di contesto territoriale e, conseguentemente, il ruolo dei Comuni e dei servizi sociali nelle politiche di contrasto e di inclusione. La complessità e la multi-fattorialità dei problemi connessi alla condizione di povertà consigliano interventi articolati per dimensioni, tipologie di prestazioni, modalità di azione e interazione, tecniche utilizzate, categorie di attori coinvolti. Ciò implica una centralità del ruolo dei servizi sociali (comunali o di ambito) per quanto attiene alla individuazione, alla progettazione e all'attuazione degli interventi. In tale ottica appare positivo, sebbene non ancora del tutto soddisfacente, il tentativo di rafforzare l'interfaccia tra CPI e i servizi comunali, per il tramite della costituenda "Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il patto per il lavoro", con specifico riguardo ai casi che presentino particolari criticità in relazione alle quali risulti "difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro".

---

<sup>3</sup> Si veda il capitolo 12 del Rapporto, intitolato: "Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza", di Emanuele Ranci Ortigosa.

Sempre nel Rapporto è dedicato ampio spazio al problema della crescente diffusione del "lavoro povero" in Italia<sup>4</sup>, riguardante una platea sempre più vasta di persone che risultano occupate, ma che non riescono a trarre dal proprio lavoro un reddito sufficiente a garantire livelli di vita dignitosi per sé e per il proprio nucleo familiare. Tale fenomeno rappresenta uno degli effetti più negativi della lunga fase di crisi economica che ha raggiunto il suo culmine tra il 2009 e il 2013 e che si è sommata ai cambiamenti strutturali introdotti nel frattempo sul mercato del lavoro. La diffusione del lavoro povero coinvolge circa 3 milioni di individui (e almeno 2,2 milioni di famiglie nelle quali almeno un componente risulta occupato), con una concentrazione maggiore in settori quali l'agricoltura e le costruzioni, e non risparmia altri ambiti occupazionali di vastissima estensione, come ad esempio quello dei servizi (alloggio e ristorazione, servizi sociali, servizi alle persone), dove non di rado i lavoratori percepiscono salari orari di fatto che risultano inferiori ai minimi contrattuali dei livelli minimi di inquadramento previsti dai contratti collettivi nazionali. Oltre all'erosione dei minimi contrattuali, peraltro, il fenomeno del lavoro povero può ricondursi a vari altri fattori, tra i quali la bassa intensità di lavoro (con un minor numero di ore lavorate), la precarietà delle condizioni occupazionali, l'impiego di manodopera scarsamente qualificata (specie nelle piccole e piccolissime imprese), il potere di mercato delle aziende che decidono di scaricare il contenimento dei costi soprattutto sui salari dei lavoratori.

Va inoltre anche considerato l'allargamento degli squilibri territoriali e di genere legati alla ripresa dell'occupazione registrata negli ultimi anni: sono infatti aumentati gli occupati con orari ridotti e di breve durata, ma vi è stato un notevole incremento dei lavoratori *part-time*, assai spesso involontario. Infine la percentuale della disoccupazione rimane elevata: 10,6%, che sale al 30,4% se si considera l'universo giovanile. Peraltro è da ritenere non trascurabile il ruolo del sommerso, particolarmente presente nei settori dell'agricoltura, nelle costruzioni e nei servizi alle famiglie, come evidenziano le statistiche sull'occupazione irregolare compilate da ISTAT. Dal punto di vista territoriale, il Consiglio sottolinea che circa un terzo del lavoro povero si concentra nel Sud dell'Italia (isole escluse), sebbene il numero degli occupati non raggiunga nelle stesse regioni il 20% del totale nazionale.

L'aspetto forse più interessante evidenziato dal CNEL emerge dalle evidenze statistiche con riferimento alle caratteristiche individuali degli occupati, le quali mostrano che il rischio povertà è tanto maggiore, quanto più basse risultano le competenze possedute, sia perché la domanda sul mercato è inferiore, sia perché gli impieghi sono associati a livelli professionali scarsamente remunerativi. Da notare, inoltre, come l'area del lavoro povero si sovrapponga spesso a quella della discontinuità o della precarietà lavorativa, anche in relazione al solo parametro del valore del salario orario: il valore medio del salario orario di un contratto a termine è infatti pari a circa il 60% di quello di

---

<sup>4</sup> Si veda il capitolo 3 del Rapporto, intitolato: "Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà", di Claudio Lucifora.



un lavoratore con contratto a tempo indeterminato. Alla luce di quanto detto si può considerare positivamente l'assimilazione, ai fini del RdC, dello stato di disoccupazione al lavoro dipendente o autonomo a basso reddito da cui deriva un reddito inferiore a quello di cittadinanza, anche se ciò non incide sulle cause strutturali che generano il fenomeno dei *working poors* in Italia, fra le quali il CNEL da tempo segnala la mancanza di interventi efficaci di contrasto al *dumping* salariale e contrattuale.

Il CNEL ritiene che il contrasto alla povertà debba passare essenzialmente attraverso il miglioramento dei livelli di istruzione, professionale e non, dei lavoratori, da realizzare con il sistema della formazione continua, al fine di aumentare la spendibilità delle loro competenze sul mercato del lavoro. Condizione essenziale per la riduzione del fenomeno del lavoro povero in Italia, quindi, è che la crescita occupazionale si verifichi maggiormente nei settori ad elevato moltiplicatore occupazionale, convogliando verso di essi un maggior numero di soggetti altrimenti inattivi.

Fra i temi segnalati dal CNEL ricordiamo quello concernente l'efficienza e l'organizzazione delle strutture pubbliche deputate all'attuazione delle politiche attive del lavoro, *in primis* dei centri per l'impiego e della rete nazionale dei servizi per il lavoro<sup>5</sup>. Muovendo dalle risultanze che emergono dal "Monitoraggio dei servizi al lavoro" ANPAL nel 2017, il CNEL ha segnalato l'ancora scarso sviluppo delle dotazioni informatiche, ritenute non adeguate dal 46% dei centri per l'impiego che hanno partecipato alla rilevazione, cui si deve aggiungere (per il 36% dei casi) un giudizio negativo sulla qualità dei collegamenti in rete rispetto alle nuove funzioni dei CPI nell'ambito della rete nazionale dei servizi per il lavoro. Sul piano operativo, nella stragrande maggioranza dei CPI (83,5%) si ha la percezione di una assoluta insufficienza di risorse umane e di adeguate professionalità, fra le quali le più richieste risultano essere quelle di tipo amministrativo, seguite da figure più specialistiche quali: orientatori, esperti in consulenza aziendale, mediatori culturali. Elevata risulta essere anche la richiesta di formazione, con particolare riguardo a quella di tipo giuridico concernente le più recenti e complesse novità legislative in materia occupazionale.

Per quanto concerne la rilevazione dei servizi forniti e delle attività realizzate, si evidenziano notevoli divaricazioni fra i vari CPI sul territorio nazionale, in particolare per alcune funzioni (come, ad esempio, l'Orientamento e l'Accompagnamento al lavoro, la cui efficacia appare condizionata dalle situazioni localmente esistenti in relazione ai carichi di lavoro e alle competenze presenti nei CPI). Si è potuto altresì rilevare come le funzionalità operative dei CPI siano attualmente squilibrate dalla parte dei servizi alla persona,

---

<sup>5</sup> Si veda il capitolo 6 del Rapporto, intitolato: "I Centri per l'Impiego. Tra prospettive di sviluppo e fabbisogni dell'utenza", di Alessandro Chiozza, Mafalda D'Onofrio e Benedetta Torchia (ANPAL).



identificati nelle funzioni di “presa in carico” degli utenti e di indirizzamento verso i servizi specialistici.

L'analisi fornita dal CNEL suggerisce che l'innalzamento della qualità della domanda di servizio da parte di utenti e imprese – fra cui vanno incluse le sollecitazioni che provengono dalla nuova normativa – richiede che le stesse strutture non rimangano bloccate alla sola dimensione burocratica, ma specializzino competenze di tipo consulenziale capaci di interfacciarsi efficacemente con le imprese e con gli altri soggetti sul territorio.

È implicito che il potenziamento delle strutture non possa prescindere dall'incremento del personale in organico, supportato da una piena ed efficace messa a regime delle infrastrutture informatiche. Le maggiori criticità si registrano sul versante dell'attività di supporto per la ricerca del lavoro, per l'organizzazione di tirocini o *stage* e per l'avvio di attività autonome. Si tratta di criticità determinate essenzialmente dalla mancata possibilità di costruire reti di servizi esterni al CPI (ad esempio, con il sistema della formazione professionale e con il sistema educativo). Anche se le imprese si rivolgono ancora in minima parte ai CPI per reperire personale, dai dati analizzati nel Rapporto 2018 emergono informazioni utili ad individuare e circoscrivere, nell'ambito dei servizi attivi sul territorio, quelli su cui i CPI possono esprimere al meglio le proprie potenzialità. Il CNEL segnalava che un rafforzamento del sistema di aggiornamento e di condivisione delle informazioni su vasta scala avrebbe consentito, grazie anche alla capillare distribuzione dei CPI sul territorio, di costituire lo strumento su cui fare leva per attivare politiche di accompagnamento al lavoro e attuare strategie in grado di ridurre le disuguaglianze in termini di opportunità di lavoro e sviluppo economico.

Le nuove misure sono orientate a garantire un processo di incontro tra domanda e offerta di competenze, ma vengono introdotte in un contesto caratterizzato da dinamiche che fanno del nostro Paese un vero e proprio caso-scuola. Come sottolineato ampiamente fin dall'introduzione al Rapporto, la criticità del quadro italiano è aggravata da una polarizzazione dell'occupazione, cioè di divario fra fasce più qualificate di lavori e fasce meno qualificate, che è riscontrabile in molti Paesi, ma con due importanti differenze: da noi è crescente e si realizza con asimmetrie al contrario, con la fascia più qualificata dell'occupazione che aumenta meno di quella poco qualificata. La preoccupante dequalificazione della struttura occupazionale, che nel caso specifico italiano si somma all'accresciuta divaricazione nelle dinamiche della occupazione per generi, richiede una attenta valutazione da parte di *policy makers* ed esclude “soluzioni frettolose e di breve periodo”, avendo radici interne alla struttura dell'economia italiana.

Dati ISTAT sul periodo 2014-17 mostrano non soltanto che in Italia la quota di individui in possesso di un'istruzione terziaria, pur in crescita costante negli ultimi vent'anni, rimane al di sotto del livello registrato in altri importanti paesi europei, ma che è molto significativo il disallineamento tra le competenze conseguite nel percorso di istruzione-formazione e le competenze richieste dal

sistema produttivo. Questo disallineamento ha cause che coinvolgono sia le caratteristiche del percorso formativo e disciplinare e quelle proprie del sistema istruzione-formazione nel suo complesso, sia dalle condizioni del sistema produttivo, con importanti differenze rilevabili nella realtà locali. Inoltre, il CNEL segnalava come le evidenze statistiche mostrino il fenomeno della sovraistruzione in crescita (da circa il 33% dei laureati occupati nel 2014 al 34% nel 2017), con *distinguo* rilevanti, e purtroppo ben noti, sia fra aree di indirizzo di studi, sia fra territori. Agiscono infatti sul *mismatching* le caratteristiche della domanda locale di competenze, dal momento che la presenza sul territorio di una minore concentrazione di imprese “innovatrici”, sia sotto il profilo dei prodotti che dei processi, esprime in media una “potenzialità competitiva” per entrambi i tipi di innovazione minore rispetto a quella espressa da territori caratterizzati dalla presenza di un più elevato numero di aziende capaci di innovare.

Il CNEL sottolineava dunque come l’abbassamento del rischio di sovraistruzione e l’incremento dell’efficienza allocativa delle competenze professionali sono strutturalmente connessi al tipo di istruzione acquisita (rischio inferiore per giovani in possesso di titoli universitari in materie scientifiche, mediche e in ingegneria) e “congiuntamente all’attivazione di politiche pubbliche che favoriscono la domanda di lavoro qualificato attraverso i meccanismi di esternalità tecnologica (...)”<sup>6</sup> esistenti a livello locale. Rimarcava inoltre come i risultati dell’indagine fossero “spiegati” soprattutto da ciò che accade alla coorte dei giovani laureati con meno di 35 anni, evidenziando un dettaglio non marginale in un contesto caratterizzato da forte disoccupazione giovanile.

### **Conclusioni.**

L’istituto del RdC è una misura su cui si sono generate forti aspettative, legittimate dalla necessità di rispondere a una porzione sempre più ampia di popolazione che vive in condizioni di disagio economico. La misura nella sua stessa definizione si caratterizza per il duplice scopo di contrastare la povertà e garantire il diritto al lavoro, rispondendo in modo univoco a problematiche solo in parte complementari e coniugando, non sempre in modo appropriato, la povertà come criterio di accesso e le politiche attive come interventi previsti in via prioritaria, adottando rigidi parametri per l’individuazione del percorso di inclusione che, in quanto tali, difficilmente possono rispondere alla complessità del fenomeno che si vuole affrontare, e ignorando la crescente incidenza della condizione di povertà tra chi ha già un’occupazione.

Per giudicare adeguatamente la multidimensionalità delle problematiche all’interno del nucleo familiare sarebbe stata necessaria una analisi preliminare di tutti i nuclei beneficiari a prescindere dalle condizioni occupazionali e anagrafiche, lasciando il compito (come già era previsto nel d. lgs. 147/2017) ai

---

<sup>6</sup> CNEL, XX Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018, cap. 4.

Comuni. In tal modo si sarebbero potuti indirizzare in maniera più adeguata i beneficiari verso il patto per il lavoro (dunque i CPI) o, nel caso siano presenti bisogni complessi, verso il patto per l'inclusione sociale (dunque i servizi sociali comunali), creando le premesse per un migliore progetto di reinserimento ed evitando passaggi doppi (o fuorvianti) nelle strutture previste.

Si ritiene che politiche efficaci di contrasto alla povertà non possano prescindere dal rafforzamento dell'infrastruttura dei servizi pubblici territoriali, a partire dai servizi sociali professionali dei Comuni, dal finanziamento dei fondi nazionali per le politiche sociali, e dal creare un sistema di *governance* integrata dei servizi locali, capace di prendere in carico, nella sua multidimensionalità, il nucleo in condizione di disagio economico. In tale ottica, non appare condivisibile l'abrogazione del piano nazionale per la lotta alla povertà ed esclusione sociale che definiva i primi livelli essenziali delle prestazioni fissando le priorità nell'utilizzo delle risorse, affidando ai piani regionali la programmazione integrata degli interventi.

Il RdC traduce questa ambiguità di fondo anche nell'individuazione dei beneficiari e dei criteri di accesso. Se da una parte si rileva un importante ampliamento della platea di potenziali beneficiari, con l'adozione della soglia ISEE a 9.360 euro e di quella reddituale a 6.000 euro per il singolo, dall'altra vi è un discriminatorio requisito di residenza nel Paese (10 anni di cui gli ultimi 2 continuativi), di dubbia costituzionalità, volto a limitare l'accesso ai cittadini stranieri, aggravato da una richiesta di documentazione aggiuntiva per i cittadini extra UE. L'insufficiente attenzione rivolta alla povertà minorile, che rileva nella scala di equivalenza adottata (ridotta rispetto a quella ISEE e che penalizza - rispetto alle famiglie mono-componente quelle numerose, con minori e con disabili), si esplica anche nella mancata presa in carico dei componenti minori di 18 anni, e nell'assenza di percorsi di inclusione volti a garantire il diritto all'istruzione e all'educazione dei minori.

Si segnala inoltre che il Comitato per la lotta alla povertà, l'Osservatorio sulla povertà previsti dal d. lgs. 147/2017 e il piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, assicuravano non solo un migliore rapporto tra le istituzioni coinvolte, ma soprattutto la consultazione delle Parti sociali e del terzo settore, favorendo condizioni di un processo di aggiustamento dello strumento nonché contribuendo al monitoraggio del medesimo. Se dunque la misura presenta numerose criticità rispetto al suo obiettivo di contrastare la povertà, quelle legate all'inclusione lavorativa non sono da meno. Il sostegno al reddito e l'inserimento lavorativo appaiono scollegati dal tema della qualità dello sviluppo economico, dalla qualità della offerta di lavoro, dagli investimenti necessari a superare le strutturali carenze e i divari territoriali, dagli investimenti sul sistema di istruzione e per l'apprendimento permanente.

La stessa "dichiarazione di immediata disponibilità" - richiesta a tutti i componenti il nucleo familiare maggiorenne - unitamente alla sottoscrizione del patto per il lavoro rientra in misure già conosciute e non ancora applicate, in ragione dello stato in cui versano i centri per l'impiego e delle caratteristiche del

mercato del lavoro dominato da un incrocio fra domanda e offerta di lavoro che avviene per canali informali.

Sono indubbiamente positivi la centralità riservata ai centri per l'impiego e l'aumento delle loro dotazioni organiche, ma non si può ignorare che, attualmente, le stesse funzioni già previste dal d. l. n. 150/2015, non sono erogate in modo eguale su tutto il territorio, e che si rende necessario un intervento adeguato di formazione e aggiornamento del personale a fronte di una platea di utenti molto più ampia di quella attuale. Il rafforzamento dei CPI richiede una redistribuzione delle risorse tra le regioni e una pianificazione nazionale degli ulteriori interventi finanziari per predisporre un vero piano di sviluppo delle politiche attive in Italia. È inoltre importante evitare che tale rafforzamento sia indirizzato solo al funzionamento della nuova misura, determinando un "effetto spiazzamento" per gli altri utenti non beneficiari del RdC. Invece le politiche attive devono rappresentare un livello essenziale di prestazione per tutti gli utenti e non soltanto per chi è al di sotto di certe soglie ISEE.

Pur mirando al rafforzamento dei CPI, non appare appropriata la scelta che le assunzioni dei c.d. *navigator* da parte di ANPAL Servizi - ancorché notevolmente ridotte rispetto alla previsione originaria contenuta nel decreto legge 4/2019 - siano realizzate con contratti di collaborazione. Tale previsione rischia di alimentare ulteriormente e con numeri importanti il già vasto bacino di precari presenti in ANPAL Servizi.

Nel merito della presa in carico dei beneficiari per l'inclusione lavorativa, evidenziamo che

si introducono criteri per valutare la congruità dell'offerta di lavoro diversi rispetto a quelli vigenti per gli altri percettori di trattamenti di sostegno al reddito, sia per quanto riguarda il numero di offerte rifiutabili, sia per quanto riguarda la distanza dall'abitazione, sia per la retribuzione, creando due diverse platee, mentre i criteri dovrebbero essere gli stessi per tutti. In particolare l'introduzione di un parametro "fisso" per considerare "congrua" la retribuzione, oltre a distaccarsi dal criterio utilizzato per gli altri percettori di indennità di sostegno al reddito, non tiene conto dei salari percepiti da lavoratrici e lavoratori impegnati in alcuni settori o delle retribuzioni di molti lavoratori *part-time*.

Inoltre la revisione del parametro della distanza, per definire la congruità dell'offerta, rischia di rendere la misura molto più stringente rispetto a quanto già previsto per la generalità dei disoccupati, ancorché le modifiche introdotte dall'esame in Commissione abbiano attenuato la rigidità della disposizione originaria, segnatamente in favore dei nuclei con disabili o con figli minori. I criteri di "offerta congrua" per i beneficiari del RdC e le eventuali sanzioni ad essa collegate appaiono troppo severi nei confronti dei percettori di RdC, severità riscontrabile anche nelle sanzioni, sproporzionate e irragionevoli rispetto ad altre fattispecie di illeciti contro l'erario. Lo stesso vale per la previsione della decadenza di parte o dell'intero sussidio quando non si effettua

la dichiarazione di immediata disponibilità, non si sottoscrive il patto per il lavoro e per l'inclusione, non si partecipa ad iniziative formative e di riqualificazione oppure non si aderisce ai progetti di pubblica utilità. Peraltro, per questi ultimi la possibilità di impegno fino a 16 ore settimanali rischia di riproporre la negativa esperienza dei lavori socialmente utili.

Sarebbe utile tener conto, in sede applicativa, dei criteri stabiliti dal DM n. 42 del 2017, con i quali il Ministero del lavoro ha previsto i limiti del giustificato motivo di rifiuto dell'offerta congrua.

Andrebbe prevista la possibilità per i beneficiari del RdC di ricorrere, avverso le sanzioni irrogate dall'INPS, presso il "Comitato ricorsi di condizionalità", istituito in seno all'ANPAL, come avviene per i beneficiari della NASPI.

Esprimiamo preoccupazione per la previsione che l'assegno di ricollocazione venga sospeso per tre anni per i disoccupati ordinari a favore dei soli beneficiari del RdC, una previsione che rischia di generare una contrapposizione tra persone in cerca di occupazione.

Pur apprezzando la previsione che gli incentivi alle imprese siano condizionati alle assunzioni a tempo indeterminato e alla preventiva messa in rete con il portale dedicato, finalizzata a favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, il Consiglio ritiene prioritario il tema degli investimenti necessari per stimolare la domanda, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno.

## **TITOLO II - "QUOTA 100".**

La norma in questione ha introdotto in via sperimentale un trattamento di pensione anticipata per il triennio 2019-2021, che si applica in presenza dei requisiti minimi in termini di età anagrafica e anzianità contributiva (raggiungibile anche in regime di cumulo dei contributi in più gestioni previdenziali amministrate dall'INPS) pari, rispettivamente, a 62 anni e 38 anni. La misura è accessibile ai lavoratori dipendenti pubblici e privati e ai lavoratori

diversi da quelli subordinati ma iscritti a gestioni pensionistiche INPS, mentre non si applica agli iscritti a forme pensionistiche obbligatorie gestite da altri soggetti diversi da INPS. La disciplina prevista stabilisce che il canale di uscita sarà consentito a coloro che matureranno i requisiti entro il 2021, con accesso alla prestazione cadenzato in un sistema di finestre stabilite rispetto alla data di maturazione del requisito: tre mesi per i lavoratori del comparto privato con prima decorrenza utile 1° aprile 2019, e sei mesi per i lavoratori del settore pubblico con prima decorrenza utile 1° agosto 2019, con eccezione del comparto scuola, dove rimangono in vigore specifiche disposizioni, e comunque la prima decorrenza utile sarà il 1 settembre 2019. Il trattamento maturato non è cumulabile, fino a compimento dell'età anagrafica di accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

Sono escluse specifiche categorie di lavoratori (personale militare delle forze armate, personale di polizia, polizia penitenziaria, guardia di finanza e personale operativo del corpo dei vigili del fuoco), ed è fatta salva la normativa vigente che prevede requisiti più favorevoli per l'accesso alla pensione.

Il decreto in fase di conversione prevede ulteriori misure in materia pensionistica, tra le quali:

- a partire dal 1 gennaio 2019, per coloro la cui pensione è liquidata nell'AGO (assicurazione generale obbligatoria) e dalle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché dalla gestione separata, si prevede un requisito per la pensione anticipata di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, e viene introdotta una finestra mobile trimestrale. Pertanto, il trattamento pensionistico decorre trascorsi tre mesi dalla data di maturazione del requisito o secondo le disposizioni previste nei singoli ordinamenti. L'intervento prevede dal 1 gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2026, esclusivamente sul requisito contributivo (quindi solo sul diritto) la non applicazione degli adeguamenti della speranza di vita;
- il diritto al trattamento pensionistico anticipato, liquidato interamente con il sistema di calcolo contributivo, per le lavoratrici che maturino entro il 31 dicembre 2018 specifici requisiti (58 anni per le dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome e 35 anni di anzianità contributiva). Continueranno ad applicarsi le previgenti decorrenze: 12 e 18 mesi rispettivamente per le dipendenti e le autonome, dalla maturazione dei requisiti contributivi richiesti;
- il blocco fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita per la pensione anticipata dei lavoratori precoci che usufruiscono del requisito agevolato di 41 anni di contributi a partire dal 2019. Dal 1° gennaio 2019 è previsto un posticipo di tre mesi della prima decorrenza utile della pensione a partire dalla data di maturazione del requisito;
- la proroga dell'Ape sociale fino al 31 dicembre 2019.

**Primi dati quantitativi sul funzionamento di "quota 100".**



Secondo l'INPS<sup>7</sup> le domande di accesso a "quota 100" presentate al 25 marzo 2019 ammontano a 101.538 per l'intero territorio nazionale. Le richieste pervenute dalla gestione pubblica sono 35.531, pari al 35% del totale. Di rilievo appare la consistenza delle domande degli artigiani (8.779 pari all'8,6%) e dei commercianti (8.343, pari all'8,2% su base nazionale). Le domande di pensionamento anticipato pervenute riguardano 46.760 (il 46%) lavoratori di più di 63 anni, e 34.123 (il 33,6%) lavoratori nella fascia di età fino a 63 anni. Sono 7.532 le domande presentate a Roma (il 7,4% del totale nazionale), 4.474 (il 4,4%) a Napoli e 4.273 (il 4,2%) a Milano. A livello regionale, la Lombardia risulta al primo posto per domande presentate (12.284, il 12 % sul totale nazionale), il Lazio al secondo (10.727 richieste pari al 10,5%) e la Sicilia al terzo (10.122 pari al 10%). Seguono la Campania (9.283, 9,1%), la Puglia (7.467, 7,3%) e il Veneto (7.136 domande, il 7%).

Per quanto riguarda la distribuzione per genere, le donne hanno presentato 27.193 domande (26,8%) e gli uomini 74.345 (73,2%).

Il 92% dei lavoratori ha utilizzato un patronato.

### **Riserve di metodo e sostenibilità finanziaria del provvedimento.**

Una perplessità preliminare guarda la strumentazione del decreto legge in assenza di condizioni di effettiva necessità ed urgenza; la misura, che incide sull'ordinamento previdenziale producendo effetti di finanza pubblica di medio-lungo periodo, avrebbe richiesto un processo di analisi e di implementazione più approfondito.

Le parti sociali evidenziano che riforme che determinano un forte impatto socio-economico incidendo anche sugli equilibri intergenerazionali richiedono necessariamente l'utilizzo dello strumento del dialogo sociale.

### **Incertezza del contesto di regole, un quadro fatto di eccezioni.**

Un nuovo intervento, senza caratteristiche strutturali, in materia previdenziale connota incertezza e frammentazione, in un quadro di riferimento già molto complesso. Si tratta di una misura sperimentale e non strutturale, che potrà essere utilizzata solo esclusivamente dai lavoratori nati entro il 31 dicembre 1959 e che riusciranno a perfezionare l'anzianità contributiva richiesta di ameno 38 anni.

Le nuove norme non riescono a rispondere alle categorie in partenza fragili, tra cui soprattutto le donne e gli occupati in settori caratterizzati da discontinuità lavorativa (ad esempio nei comparti agricolo ed edile). Ulteriori perplessità riguardano la penalizzazione del lavoro pubblico dovuta sia alla differenziazione introdotta nel sistema delle finestre (prevedendo qui un

---

7

[www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Quota\\_100\\_Numero\\_domande\\_presentate.pdf](http://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Quota_100_Numero_domande_presentate.pdf)



intervallo più lungo), sia al permanere del maggiore differimento del pagamento del Tfr/Tfs (fino a 7 anni) rispetto al settore privato, solo parzialmente attenuato dalla corresponsione di un acconto erogato attraverso un complesso meccanismo finanziario, i cui oneri ricadranno comunque a carico dei lavoratori.

Queste valutazioni costituiscono la base su cui si innesta la richiesta di un processo complessivo di riforma del sistema previdenziale, per porre in essere interventi a tutela delle categorie di lavoratori che in prospettiva avranno difficoltà a percepire assegni dignitosi, come le coorti demografiche più giovani, per le quali sarebbe opportuno concepire una sorta di pensione contributiva di garanzia. Analogamente, si chiedono interventi volti a valorizzare i periodi di discontinuità lavorativa, di formazione, di *part-time*, del lavoro di cura, come pure di rafforzamento degli sconti pensionistici a favore dei lavori gravosi e usuranti.

### **Sostenibilità nel lungo periodo del sistema pensionistico.**

Problemi di tenuta del sistema sono possibili a fronte del rischio che l'aumento delle uscite a carico della fiscalità generale possa trasformarsi in un aumento della pressione fiscale, riversato a carico di una platea più ristretta di occupati.

Da parte sua l'INPS segnala come la copertura di "quota 100" sia solo in minima parte garantita all'interno dello stesso settore pensionistico attraverso la riduzione della spesa pensionistica (ottenuta mediante la parziale re-indicizzazione dei trattamenti pari ad almeno tre volte il minimo), e come la maggior parte vada a gravare sulle generazioni future attraverso un implicito accrescimento del debito previdenziale dovuto al canale di uscita anticipata e al congelamento degli adeguamenti alla speranza di vita.

Il carattere sperimentale della misura non appare pienamente in linea con i principi della riforma introdotta con legge 22 dicembre 2011, n. 214, ideata per assicurare stabilità al sistema previdenziale attraverso la sostenibilità nel tempo e l'adeguatezza delle prestazioni erogate alla luce delle stime sull'andamento delle variabili più incidenti sulla spesa pensionistica (produttività, occupazione, saldi demografici). La necessità di un attento monitoraggio che accompagni la fase di attuazione della riforma conferma che lo stesso Governo è consapevole della necessità di tutelare la stabilità del sistema, anche se la norma non specifica quali azioni verrebbero messe in campo in caso di spesa maggiore rispetto allo stanziamento.

### **Effetti sul mercato del lavoro.**

Il presupposto alla base dell'iniziativa legislativa in esame è rappresentato dall'attesa di considerevoli effetti positivi sull'occupazione in termini di ricambio generazionale, sebbene non sia agevole dimostrare l'esistenza di una correlazione automatica fra i fenomeni di uscita e di ingresso nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la “quota 100” l’analisi sul vantaggio della misura si basa sulla pesatura e sulle modalità di interazione delle due opposte opzioni, ossia: numero di anni di anticipo rispetto all’uscita originariamente prevista (anzianità o vecchiaia) e profilo salariale, dato atto del divieto di cumulo della pensione con attività lavorativa. Le nuove regole di “quota 100” non correggono le distorsioni presenti nell’assetto pensionistico vigente. Non si può fare a meno di evidenziare che con “quota 100” non si rimuovono i difetti che già oggi caratterizzano il sistema previdenziale, ossia il fatto che sono maggiormente favoriti le generazioni con lunghe carriere contributive, coloro che percepiscono trattamenti retributivi mediamente più alti o che avranno l’assegno calcolato secondo il criterio retributivo, i lavoratori dipendenti del settore privato, gli occupati nelle regioni settentrionali, gli uomini. Per contro, i segmenti più penalizzati continuano ad essere le donne e i lavoratori del Mezzogiorno.

Il provvedimento sottende l’auspicio di mettere in moto, attraverso la modifica dei requisiti per l’accesso al pensionamento, un meccanismo di ricambio generazionale che liberi posti di lavoro per l’ingresso di giovani. Tuttavia le stime delle dinamiche dei principali indicatori di riferimento non danno chiara evidenza di una maggiore disponibilità di posti di lavoro e della concomitante assunzione di nuovi lavoratori (soprattutto giovani). Le valutazioni tecniche riportate nel decreto stimano un aumento del tasso di occupazione giovanile e un effetto sostituzione che, se condivisibili in linea generale, non risultano di facile conseguimento (sia nel breve che nel lungo periodo), in considerazione del *gap* di competenze e di esperienze fra lavoratori giovani e lavoratori anziani, ma soprattutto per la crescita poco dinamica e per il rallentamento che stanno caratterizzando l’economia italiana. In questo contesto è ipotizzabile che le imprese optino per forme di riorganizzazione o di trasformazione dei processi produttivi, piuttosto che per assunzioni aggiuntive, e che non mutino i piani occupazionali.

Un problema di particolare gravità ed urgenza è quello rappresentato dalla prevedibile accelerazione del processo di svuotamento di risorse umane e professionali già da tempo in atto nel settore pubblico. Al riguardo, il CNEL non può fare a meno di sottolineare come nella pubblica amministrazione italiana sia ormai divenuto concreto il rischio di un sottodimensionamento degli organici che, soprattutto in certi settori cruciali per lo sviluppo sociale ed economico del Paese, potrebbe riflettersi a detrimento dell’estensione e della qualità dei servizi pubblici - anche costituzionalmente garantiti - da erogare alla collettività. Al riguardo risulta necessario che il ripristino del *turn over* al 100%, già previsto dalla legge di bilancio 2018, venga assicurato sin dal 2019, seppure con decorrenza da novembre come statuito dalla legge di bilancio 2019, e che in ogni caso, tenendo conto dei tempi fisiologici per l’espletamento delle procedure concorsuali, sia assicurato un pronto ricambio dei lavoratori che accederanno alla misura.

Peraltro, la consapevolezza della necessità di accelerare il processo di ricambio generazionale per compensare il rischio di perdita di efficienza della macchina pubblica non è sfuggita agli stessi organi legislativi, come dimostra

l'introduzione - durante l'esame alla Camera - di una serie di emendamenti destinati a fronteggiare "gli effetti della pensione quota 100" in settori chiave quali l'istruzione, la giustizia, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, l'amministrazione del territorio, la sanità. Ma proprio il carattere 'emergenziale' di tali interventi conferma la necessità - già in altre occasioni evidenziata dal CNEL - di avviare nel nostro Paese una politica del lavoro pubblico basata su una seria ed attenta programmazione settoriale delle effettive necessità della pubblica amministrazione, preceduta da una attenta analisi dei servizi e delle professionalità verso cui indirizzare maggiormente gli investimenti, evitando provvedimenti *spot* (quali sono, appunto, quelli contenuti nel decreto in esame) non dettati da una visione organica, coerente e di ampio respiro. Per il settore sanitario, in particolare, si sottolinea una specifica criticità legata ai vincoli assunzionali gravanti sulle Regioni soggette a piani di rientro.

Alcune analisi ipotizzano nel medio periodo un potenziale incremento del costo del lavoro (nello specifico della componente relativa agli oneri sociali) finalizzato al riequilibrio dello scompenso del sistema generato dal maggiore debito pensionistico. Vi è poi da considerare l'impatto sociale che potrebbe avere lo scarso livello delle prestazioni pensionistiche in termini di distribuzioni dei redditi: l'anticipo dell'accesso al trattamento pensionistico congela infatti il valore al momento del pensionamento.

Queste criticità dovrebbe essere compensate con interventi a supporto del secondo pilastro, al fine di prevenire possibili effetti negativi sullo sviluppo della previdenza complementare e di scoraggiamento del risparmio previdenziale. Ciò spinge alcuni osservatori ad auspicare, proprio in considerazione dell'abbassamento dei futuri assegni, un'imposizione fiscale più favorevole alla previdenza integrativa riportando la tassazione degli investimenti dei fondi pensione ad una aliquota non superiore all'11%, un rilancio delle adesioni tramite una adeguata campagna informativa istituzionale, promuovendo le condizioni affinché i fondi investano in economia reale, a favore del sostegno a infrastrutture e sviluppo.

### **Requisiti di accesso alla pensione anticipata.**

I sindacati confederali ritengono più adatta a soddisfare criteri di equità sociale una riforma organica e strutturale basata sui seguenti cardini: sistema di flessibilità in uscita a partire da 62 anni di età con superamento degli attuali vincoli che rendono molto difficile l'accesso al pensionamento condizionando il diritto al raggiungimento di determinati importi soglia dell'assegno; facoltà di accedere alla pensione con 41 anni di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica; riconoscimento ai fini previdenziali della peculiarità dei lavori gravosi, dato atto che la gravosità del lavoro è un fattore di incidenza sull'aspettativa di vita dei lavoratori; consolidamento delle tutele per le

categorie rientranti nell'Ape sociale e valorizzazione del lavoro di cura e delle donne.

Condivisione è espressa in merito all'abrogazione degli incrementi automatici dell'età pensionabile per i pensionamenti anticipati, anche se si segnala che l'impatto positivo di tale misura è depotenziato dall'introduzione del sistema delle finestre mobili per l'accesso al trattamento, nonché dalla mancata estensione della misura alle pensioni di vecchiaia.

Le parti sociali ritengono positiva la scelta di favorire un'uscita pensionistica anticipata attraverso il meccanismo delle quote, sottolineano però come la tenuta di un sistema a ripartizione come il nostro sia condizionata dall'incremento di nuova occupazione, in particolare giovanile.

Con specifico riguardo al riscatto dei periodi non coperti da contribuzione, il sistema delle cooperative chiede di eliminare la data del 1996 della pace contributiva e del riscatto agevolato della laurea, al fine di ampliare la platea di destinatari.

Altre organizzazioni datoriali ritengono che "quota 100" necessiti di almeno due interventi correttivi, uno volto a rimuovere il divieto di cumulo con redditi da lavoro dipendente o autonomo, l'altro ad innalzare la soglia di età di fruizione del riscatto agevolato della laurea, che dovrebbe interessare anche soggetti anagraficamente vicini alla maturazione di "quota 100". Una sensibilità, quest'ultima, che sembra essere stata accolta in sede di discussione parlamentare con l'approvazione di un apposito emendamento.

Riscontro positivo si registra sulla norma che stabilizza l'accesso al pensionamento sulla base del solo requisito contributivo. Valutazione positiva anche sul prolungamento della "opzione donna", sebbene appaia ingiustificabile la permanenza di una penalizzazione di un anno per le lavoratrici autonome.

### **Riscatto di periodi non coperti da contribuzione.**

Il decreto ha introdotto in via sperimentale per gli iscritti all'AGO e non già titolari di pensione, la facoltà di riscatto di periodi antecedenti alla data di entrata in vigore del decreto legge, non soggetti a obbligo contributivo e che non siano già coperti da contribuzione, nella misura massima di 5 anni. Le norme introdotte hanno previsto la possibilità per i datori di lavoro privati di sostenere l'onere del riscatto a carico del dipendente con il valore dei premi di produzione a questo spettanti. Tali norme sono state positivamente considerate da rappresentanti delle imprese, i quali ne auspicano l'estensione ad altre finalità.

### **Fondi di solidarietà bilaterali e fondi interprofessionali.**

In materia di fondi bilaterali, il CNEL ritiene necessario un processo di consultazione e condivisione con le parti sociali, al fine di contemperare le diverse sensibilità emerse anche in sede di audizioni parlamentari.

Sull'ampliamento delle originarie finalità del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, che consente agli stessi fondi di erogare prestazioni fino al 2021 (con erogazione di somme straordinarie) per raggiungere la "quota 100", esponenti del mondo datoriale ritengono che, a fronte delle contrazioni degli ammortizzatori sociali e delle esigenze riorganizzative delle imprese, vadano positivamente valutate le opzioni di accompagnamento e/o integrazione della contribuzione previdenziale, ma che nello stesso tempo sia avviata la piena operatività di tutti i fondi di solidarietà. La possibilità che i fondi bilaterali siano utilizzabili ai fini del sostegno al reddito dei lavoratori in uscita con "quota 100" è condizionata, da parte sindacale, alla previsione in specifici accordi collettivi di livello aziendale o territoriale sottoscritti con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

L'utilizzo dei fondi interprofessionali per finanziare misure di carattere previdenziale integrative comporta il rischio di snaturare la funzione dei fondi e appare in conflitto con l'obiettivo dichiarato dalla vigente normativa in materia, cioè lo sviluppo della formazione continua in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori. La previsione suscita perplessità poiché le risorse finalizzate alla formazione continua, quale strumento di politica attiva del lavoro non dovrebbero essere distolte dall'originaria destinazione - aggiornamento e riqualificazione professionale dei lavoratori - per essere impiegate in altri obiettivi quali le politiche passive e a sostegno al reddito dei lavoratori.

Al riguardo da parte datoriale si è suggerita l'ipotesi di prevedere una contribuzione aggiuntiva, versata dalle imprese su base volontaria e utilizzabile nei processi di crisi al fine di facilitare l'esodo dell'occupazione in eccesso anche tramite il sostegno all'accesso anticipato al trattamento pensionistico, inclusa la "quota 100".













1958-2018

Il luogo costituzionale della partecipazione

