



Camera dei deputati

AUDIZIONE DEL 4 MARZO 2019

***SUL DISEGNO DI LEGGE A.C. 1637, DI CONVERSIONE IN
LEGGE DEL DECRETO LEGGE 28 GENNAIO 2019 N. 4
RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI
REDDITO DI CITTADINANZA E DI PENSIONE***

L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative centrali del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza associano 12 milioni di soci, occupano 1.150.000 persone e producono 150 miliardi di fatturato. L'Alleanza si esprime attraverso il proprio presidente, Mauro Lusetti (presidente di Legacoop) e due copresidenti (Brenno Begani, presidente Agci, e Maurizio Gardini, presidente di Confcooperative). Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

<http://www.legacoop.coop/>

1. SUL REDDITO DI CITTADINANZA

[Le osservazioni che qui appresso si rassegnano tengono evidentemente conto delle modifiche nel frattempo apportate dal Senato]

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) costituisce una misura rivolta al consolidamento delle politiche di contrasto al malessere sociale acuito dal decennio trascorso di crisi. In termini generali, l'ampliamento notevole delle risorse indirizzate a questo ambito di interventi costituisce una priorità che, pur non essendo direttamente rivolta alle politiche di investimento finalizzate allo sviluppo economico, data la situazione generale del paese, sono da considerarsi comunque primarie. Questa misura interviene ad integrare i provvedimenti già in precedenza impostati - e ora rifinanziati - di specifico contrasto alla povertà, quali il Reddito di Inclusione (REI). Il RdC incrementa sensibilmente i fondi destinati a coloro i quali vivono in povertà ed allarga lo spettro dell'intervento ricorrendo a "politiche attive" e non solamente passive. È questo un risultato indubbiamente positivo, confermato anche dagli approfonditi studi di questi anni, che hanno sempre indicato in 7 miliardi di euro le risorse necessarie per una seria politica per combattere la Povertà in Italia.

L'approccio mirante a favorire l'inserimento lavorativo completa il catalogo degli strumenti a disposizione con il ricorso a dispositivi largamente in uso - per quanto estremamente variabili nelle forme - in tutti i paesi avanzati.

Ovviamente, una misura del respiro e delle ambizioni di quella in esame non può non rispondere seriamente anche ad istanze di malessere ed esclusione che non riguardano la mancanza di lavoro. Il giusto rafforzamento degli interventi per l'occupazione deve essere complementare a misure concernenti i differenti aspetti della povertà o dell'esclusione (responsabilità familiari, relazioni, condizioni psicologiche, istruzione, salute, disabilità ed altro). Sotto questo profilo appaiono opportune, ancorché non ancora sufficienti, le modifiche apportate dal Senato che valorizzano talune circostanze e qualità personali e familiari (es. la disabilità) ai fini della valutazione di congruità delle offerte di lavoro al beneficiario del RdC.

Riteniamo quindi che il Patto per l'inclusione sociale e per la presa in carico della persona in stato di povertà e che presenti difficoltà di indigenza ed emarginazione richieda un percorso prioritario (e talvolta esclusivo) rispetto al percorso individuato dal Patto per il Lavoro. Riteniamo inoltre che in tal caso il Patto per l'inclusione sociale non potrà che essere incardinato sui Servizi Sociali dell'ente locale, che potranno guidare e svolgere con responsabilità un accompagnamento più incisivo e

inclusivo, attraverso i Servizi Pubblici presenti quasi ovunque in partnership con quelli delle realtà locali del Terzo Settore ove esistenti.

Al fine di evitare le potenziali involuzioni in senso assistenziale e parassitario con conseguente spreco di risorse, il Reddito di Cittadinanza dovrà essere ancorato ai Patti per l'inclusione sociale e per il Lavoro, preservando l'ancoraggio forte agli incentivi alle imprese e agli enti formativi per le assunzioni dei beneficiari, agli incentivi per i beneficiari che promuoveranno una propria attività, e disincentivi per i beneficiari che rifiuteranno posti di lavoro. Il timore di un esito parassitario del RdC, o peggio di andare a favorire i "furbetti", tuttavia, è dato dalla possibile degenerazione patologica di uno strumento che, nella sua fisiologia, ha intenti e obiettivi di riattivazione del capitale umano tramite l'inclusione sociale delle persone e il reinserimento nell'economia produttiva. Occorre dunque contribuire al buon funzionamento della misura, auspicandone il successo, e colpendo duramente chi cercherà di approfittarne dolosamente nelle pieghe della sua regolamentazione. Sotto questo profilo appaiono opportune, ancorché non ancora sufficienti, le modifiche apportate dal Senato che migliorano l'impianto complessivo dei controlli.

Nello specifico, si rilevano alcuni punti sensibili su cui focalizzare l'attenzione.

- a) Questione Centri per l'impiego. Si è molto discusso del fatto che il perno ordinatore delle politiche in esame insista sul sistema pubblico dei servizi al lavoro, cioè i Centri per l'Impiego. In sintesi, si è notato come, esclusi eccezionali casi virtuosi, il sistema dei Cpl sia impreparato a sostenere il compito per sottodimensionamento e scarsa efficienza. D'altra parte, tale impreparazione è la conseguenza di un costante non investimento o disinvestimento verso servizi pubblici che, in ogni paese, costituiscono una infrastruttura pubblica centrale per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e per le politiche di formazione e qualificazione del capitale umano disponibile. Come prima, quindi, l'investimento garantito dalla legge, inconsueto almeno negli ultimi quindici anni e inedito per volumi di spesa, è un'occasione rilevante per investire nello sviluppo e nella modernizzazione di un settore ampiamente carente della pubblica amministrazione.

Occorre però per questo considerare a) i necessari tempi di intervento e b) la complessità dell'operazione che, per l'appunto, non è risolvibile con l'acquisto da parte dello stato di piattaforme digitali poiché corrisponde, più propriamente, ad un processo di riforma capillare e complessa nelle pieghe della pubblica amministrazione italiana.

Più in generale, il Decreto non prefigura l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale come fasi obbligatorie cui è condizionata l'erogazione del RdC. L'avvio della complessa attività di reinserimento ed inclusione è invece fortemente condizionata dalla disponibilità di strutture e personale. Insomma, al momento, il RdC è disegnato in modo da poter erogare rapidamente il maggior numero possibile di contributi economici, anche a prescindere da qualunque azione di inserimento lavorativo. Nei prossimi mesi, dunque, più che ad interventi di attivazione, assisteremo nella prima fase del RdC soprattutto ad una rilevante distribuzione di risorse finanziarie. Ciò evidentemente carica di significato gli strumenti di reinserimento nell'economia produttiva, primo fra tutti l'incentivo all'autoimprenditorialità in forma cooperativa del percettore del RdC.

- b) Questione Agenzie per il lavoro. Correttamente, riproducendo a modello l'esempio di sistemi regionali ben funzionanti, si è scelto di coinvolgere il settore privato nella esecuzione dei provvedimenti. In ogni caso, pur sfruttando tutte le occasioni che questo può comportare in termini di efficienza, occorre che siano opportunamente definiti i ruoli del pubblico e del privato per evitare che quest'ultimo, in un contesto di debolezza del settore pubblico e/o nella fase di implementazione dei suoi nuovi compiti, si sostituisca nell'esercizio di funzioni non delegabili da parte dello Stato.
- c) Ruolo dei Comuni. Si è già detto dell'affiancamento tra due misure - passive e attive - di contrasto alla povertà e promozione dell'inclusione lavorativa. Mentre la seconda sarà portata avanti dal potenziando sistema dei Cpl, la prima resterà in capo ai Comuni tramite i propri servizi sociali, come già accade. Occorre constatare che, poiché il potenziamento del RdC amplierà la platea dell'utenza servita oggi dal REI, i Comuni di piccole e medie dimensioni stanno sollevando forti perplessità sulla loro capacità di sostenere l'impatto e stanno esprimendo l'intenzione di delegare agli stessi Cpl anche l'attuazione del REI, fatto che potrebbe ulteriormente aggravare la fase di transizione dei servizi al lavoro. A tali preoccupazioni occorre aggiungere le preoccupazioni critiche esposte in premessa sulla necessità di una visione globale del fenomeno e delle cause della povertà nel nostro Paese, non riducibili solo alla mancanza di un posto di lavoro. Insomma tra le risposte che invece la misura deve esaltare in pari grado vi è il protagonismo dei Servizi comunali e del Terzo settore, già ora in possesso delle competenze necessarie per abbracciare il fenomeno dell'esclusione e della povertà nella sua complessità. A tal proposito è necessario apportare

modifiche aggiuntive al testo del Decreto che consolidino i collegamenti istituzionali tra Comuni e Cpl e valorizzino il contenuto del Patto per l'inclusione sociale in sede di "valutazione dei bisogni" (sociali, sanitari ed educativi) e dei "compiti di cura" rilevanti ai fini della individuazione degli obblighi del "nucleo" beneficiario.

- d) Progetti di lavori di pubblica utilità. Quanto ai progetti di cui all'art. 4, c. 15 – secondo il quale *"il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività (...)"* – riteniamo insufficienti le modifiche introdotte dal Senato ed altresì necessarie ulteriori condizioni limitanti l'abuso dei progetti di lavoro di utilità sociale. In particolare, è necessario stabilire che i suddetti progetti non possano avere una durata superiore ad un anno e che in ogni caso i progetti non possano sostituire attività in precedenza svolte con regolare affidamento di servizio.
- e) Al di là degli aspetti di funzionamento del sistema dei Cpl, di cui si è detto e su cui il provvedimento si sofferma con insistenza, occorre evidenziare una questione aggiuntiva, ma centrale: il meccanismo di condizionalità si fonda sul sistema delle 3 offerte di lavoro graduali. Conseguentemente, l'esito di tale misura non dipende unicamente dall'efficienza del sistema dei Cpl, ma pure dall'esistenza di offerte di lavoro. Ora, prescindendo dalla esigenza di politiche necessarie a favorire l'offerta, occorrerebbe che esista almeno un sistema condiviso e interoperabile di accesso alle vacancies disponibili non solamente nella provincia (prima offerta) o nella regione (seconda offerta), ma addirittura al livello nazionale. In Italia l'inserimento nel mercato del lavoro, per sommi capi, avviene per il 3% tramite l'intermediazione dei Cpl e per il 6% attraverso l'intermediazione delle Agenzie per il lavoro. Il restante 90% viene operato con sistemi differenti. E' evidente che ciò implica un eccezionale investimento in una infrastruttura immateriale di condivisione delle vacancies, ma, soprattutto, la disponibilità delle Parti sociali, specialmente delle Parti datoriali, a sensibilizzare le imprese alla condivisione delle proprie richieste.

Appare necessario in tal senso prevedere procedure e piattaforme digitali che, al fine di non rendere vano l'investimento che si va compiendo sia per il RdC sia per l'implementazione delle infrastrutture pubbliche necessarie a somministrarlo, permetta il diretto coinvolgimento delle parti sociali finalizzato ad una ampia socializzazione delle vacancies, punto centrale per la buona riuscita dell'operazione.

- f) Costituzione di società cooperative: l'articolo 8, comma 4, del d.l. 4/2019 stabilisce che *“ai beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del RdC è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità del RdC, nei limiti di 780 euro mensili. Le modalità di richiesta e di erogazione del beneficio addizionale sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico”*.

Si tratta di una previsione, accolta con favore, che l'Alleanza delle Cooperative ha sin dall'origine sollecitato affinché il RdC fosse coerente con uno sbocco non solo di natura lavorativa, ma anche di carattere imprenditoriale e di risposta coerente al rischio di interventi prettamente assistenzialistici. Nella forma cooperativa i due obiettivi si conciliano perfettamente in quanto attraverso la promozione di una società cooperativa e il conseguente esercizio dello scambio mutualistico il cittadino soddisfa la propria esigenza lavorativa e professionale.

Ovviamente, è necessario che si determinino le condizioni organizzative affinché tale misura risponda effettivamente agli obiettivi annunciati e, a tal fine, sembra decisivo il contenuto che sarà dato al decreto del Ministro del Lavoro.

In primo luogo auspichiamo che, in assenza di un termine specifico stabilito dalla legge, l'emanazione di tale decreto sia rapida.

Tuttavia, ciò che appare più importante è che la richiesta del beneficio addizionale, ai fini della costituzione della cooperativa, debba essere accompagnata da un progetto di impresa credibile, evitando così la dispersione di risorse preziose. È questa l'occasione anche per rilevare l'insufficienza di risorse pari a “sei mensilità di fruizione del RdC” e l'opportunità che si aumenti l'anticipo fino ad un limite massimo comunque non superiore a quanto previsto dal precedente articolo 3.

A nostro parere, per facilitare tale risultato è necessario coinvolgere soggetti dotati di competenze consolidate, soggetti che non possono non essere gli investitori istituzionali specializzati nella promozione di società cooperative. Si tratta degli enti previsti dall'articolo 111-octies delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile (i fondi mutualistici di cui alla legge 59/92 e le società finanziarie previste dalla legge 49/85, controllate dal Mise),

la cui attività di affiancamento e di sostegno potrà essere svolta sulla base di apposite convenzioni con i Ministeri competenti. Peraltro, considerando i compiti istituzionali che svolgono sulla base delle rispettive norme istitutive, tali enti potranno contribuire al finanziamento delle costituite cooperative con risorse proprie, così favorendo la loro patrimonializzazione o finanziarizzazione e il successo del progetto imprenditoriale.

Quello proposto è un modello di sostegno alla promozione imprenditoriale che ha già dimostrato di poter conseguire risultati eccellenti.

- g) Promozione imprenditoriale: come già detto, il provvedimento contiene la possibilità di servirsi del RdC per avviare attività di lavoro autonomo anche in forma di cooperativa; a questo proposito, si potrebbe pensare di collegare meglio questa opportunità all'implementazione dello strumento dell'assegno di ricollocazione e, quindi, all'impegno richiesto e valorizzato (tramite la premialità) dei Cpl e degli enti accreditati.

In sintesi, poiché al momento la premialità sarebbe riconosciuta ai servizi in caso di inserimento del lavoratore a tempo indeterminato, potrebbe prevedersi una sua attribuzione anche in caso di avvio di una attività autonoma, pure in forma cooperativa. In questo modo, i servizi attivati avrebbero uno specifico incentivo non solamente - pur se prioritariamente - all'inserimento in un lavoro subordinato, ma anche a sviluppare assistenza specifica alla promozione e creazione di impresa.

- h) Per quanto riguarda le ipotesi di modifica che introducono la possibilità di un coinvolgimento diretto dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della Legge 388 del 23 dicembre 2000 nei patti per la formazione, ricordiamo che le risorse raccolte dai Fondi sono versate dalle imprese aderenti in favore dei lavoratori e in adempimento di un obbligo di legge. Queste risorse sono impiegate dai Fondi per svolgere le attività indicate dal legislatore, e sono già state in passato oggetto di prelievo per attività estranee a quelle originariamente previste.

Pur non escludendo a priori l'intervento dei fondi interprofessionali per attività rivolte a soggetti disoccupati o non occupati, laddove ciò avvenisse sarebbe opportuno prevedere l'implementazione delle risorse dedicate attraverso finanziamenti pubblici, nonché il ripristino delle risorse versate dalle imprese così come originariamente previste al fine di

mettere a disposizione una dotazione finanziaria necessaria a perseguire anche i nuovi eventuali scopi.

In ultimo, è opportuno chiarire gli estremi dei rapporti che intercorrono tra i diversi soggetti in campo, ovvero Cpl, Enti di Formazione e Fondi Interprofessionali al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'impianto normativo.

* * *

2. SULLA RIFORMA DELLE PENSIONI

Sul tema si svolgono considerazioni di carattere generale riguardanti “quota 100” ed osservazioni in tema di previdenza complementare.

2.1. Art. 14 – quota 100

Abbiamo espresso un giudizio positivo rispetto alla scelta di favorire un'uscita pensionistica ulteriormente anticipata attraverso il meccanismo delle quote, ma collegato al favorire in modo mirato nuova occupazione giovanile, che resta emergenza sociale.

Nella realtà dei fatti constatiamo che le domande presentate all'INPS al 4 marzo 2019 sono 80.606 di cui più della metà proveniente dalla gestione pubblica (30501). La preoccupazione di un anticipo pensionistico di personale pubblico a vario titolo (sanità, uffici giudiziari, scuola, enti locali, Inps, etc.) che non potrà essere rimpiazzato con la stessa velocità con cui esce, rischia di mettere in seria difficoltà l'operatività del Paese.

Sul settore privato i lavoratori dipendenti che hanno presentato domanda sono 27.700, per cui ribadiamo l'opportunità che l'accesso del lavoratore a questa opzione possa essere anche incentivata economicamente in forma diretta dalle imprese.

Tutto ciò, secondo una logica già proposta alcuni anni fa dall'Alleanza, per cui è possibile l'attivazione di un circolo virtuoso per un effettivo ricambio generazionale unicamente se ciascuno - Stato, impresa e lavoratore – offre un proprio contributo.

Infatti, le potenziali uscite con Quota 100 - pur in assenza di specifici meccanismi di penalizzazione, ma stante il nostro sistema di calcolo contributivo - comporteranno importi

pensionistici inferiori rispetto a quelli maturabili (la stima media è di una penalizzazione implicita pari a circa il 3-4% per ogni anno di anticipo rispetto all'età/pensione di vecchiaia).

Questo effetto indotto, insieme al divieto per un "quotista" di continuare a lavorare per tutti gli anni di anticipo della pensione rispetto all'età di vecchiaia (67 anni), il cosiddetto divieto di cumulo, oltre a comportare il rischio di rendere la misura poco praticata, corre il rischio di incentivare indirettamente la quota già consistente di "lavoro sommerso" presente nel nostro paese. Questo rischio potrebbe essere, almeno in parte, limitato attraverso l'esplicita previsione di un supporto economico dell'impresa agevolato fiscalmente, che favorisca l'accesso del lavoratore alla misura previdenziale.

Prima di entrare nel merito tecnico di alcuni punti dell'articolato e sulla scorta dell'esperienza maturata negli ultimi anni, riteniamo altresì che sia opportuno un costante monitoraggio in merito alla platea di persone e agli effetti che potranno produrre accedendo al provvedimento, al fine di valutarne l'impatto e, soprattutto, la reale sostenibilità nel medio lungo periodo.

2.2. Previdenza complementare

Sebbene non vi siano disposizioni su questo fronte nel provvedimento, data l'importanza di sostenere il secondo pilastro previdenziale tanto più in un contesto di flessibilità pensionistica in uscita che seppur implicitamente comporta un inevitabile taglio degli importi futuri di un pensionato, ribadiamo come risultato fondamentale rafforzare e agevolare la previdenza integrativa.

Riteniamo che ciò potrebbe essere realizzato in primo luogo introducendo una imposizione fiscale secondo lo schema EET – in sostituzione dell'attuale ETT - tassando come avviene nella maggior parte dei paesi europei, solo le prestazioni finali e non i rendimenti maturati in corso d'opera.

In secondo luogo, e infine, riteniamo improcrastinabile l'aggiornamento del tetto, ormai ultraventennale, per le deduzioni fiscali dei contributi versati a previdenza complementare, novità che costituirebbe un ulteriore rilevante passo nella stessa direzione.

2.3. Opzione Donna – Lavoratori precoci

Accogliamo con favore l'integrazione dello strumento di Opzione Donna che mantiene saldi i diritti eventualmente maturati con la precedente normativa, pur introducendo una nuova finestra a disposizione delle lavoratrici. A tal proposito, pensiamo che il pur lodevole sforzo di mantenere aperto il provvedimento quota 100 all'intero universo in un contesto di contingenza di risorse, possa essere limitante in termini di risposta nei confronti di quelle popolazioni sostanzialmente più vulnerabili. Si può far riferimento ai lavoratori occupati nei cosiddetti lavori gravosi per i quali già la legge 232/2016 (cd. Finanziaria 2017) ha previsto una serie di agevolazioni poi rafforzate dalla Legge di bilancio del 2018. In un paese in cui l'età media della popolazione lavorativa, in linea con il trend più generale dell'intera popolazione nazionale aumenta, riteniamo che dare più forza a specifiche previsioni che permettano l'uscita anticipata di lavoratori che con l'avanzare del tempo faticano sempre di più a mantenersi idonei all'attività lavorativa sia essenziale sia per favorire il ricambio generazionale, sia per garantire la crescita del sistema impresa nel suo complesso.

2.4 Art. 22 – Fondi di solidarietà bilaterali

Per quanto concerne i fondi di solidarietà bilaterali auspichiamo che l'annunciata riforma della normativa che ne regola il funzionamento possa avvenire attraverso un processo di consultazione e condivisione con le parti sociali, quali soggetti attivi nell'esercizio delle funzionalità del fondo.

Per quanto concerne l'utilizzo dei fondi interprofessionali per sviluppare misure di carattere previdenziale, riteniamo che rispetto a qualsiasi ipotetica soluzione possa essere messa in campo, si debba prestare molta attenzione alla reale sostenibilità economica al fine di evitare di compromettere la tenuta di un impianto che ha garantito, nel corso degli anni, uno strumento fondamentale per la crescita e l'aggiornamento professionale di un intero settore.