



CONFINDUSTRIA

Commissione permanente
Lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale

Senato della Repubblica

4 febbraio 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Disegno di Legge AS 1018

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

A cura di:

Pierangelo Albini

*Direttore Area Lavoro, welfare e capitale
umano*



Illustre Presidente, onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che ci consente di condividere alcune considerazioni sul Disegno di Legge di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante "disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni".

Come noto, la Legge di bilancio 2019 ha dedicato ingenti risorse alla creazione di fondi destinati a finanziare l'introduzione del reddito e della pensione di cittadinanza, nonché all'allentamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento.

Il decreto in esame disciplina i meccanismi di funzionamento delle citate misure attraverso una serie di disposizioni di carattere puntuale, che richiederanno l'adozione di numerosi provvedimenti attuativi.

In via preliminare, Confindustria ribadisce quanto già evidenziato dal Presidente Vincenzo Boccia in occasione della Manovra, ossia che interventi orientati alla solidarietà e alla coesione sociale, utili a ridurre i divari e a rinsaldare i capisaldi del nostro vivere insieme, sono senz'altro da condividere.

Al contempo, riteniamo necessario confermare che, per evitare derive assistenzialistiche, che negano la dignità del lavoro, occorre valutare con grande attenzione l'individuazione e la declinazione delle misure.

1) Misure in materia di reddito di cittadinanza

Passando ai contenuti specifici del provvedimento, vorrei dapprima soffermarmi sulle misure relative al reddito di cittadinanza (RdC).

Al riguardo, il decreto in esame definisce il RdC come la "*misura fondamentale di **politica attiva** del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di **contrasto alla povertà**, alla **disuguaglianza** e all'**esclusione sociale**, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*".

Come evidenziato dalla Corte dei Conti nell'audizione al DEF 2018 del maggio 2018, tra il 2008 e il 2016, il numero di persone in povertà in Europa è aumentato di 5 milioni di persone, con particolare incidenza in Italia e in Spagna.

Per tali ragioni, nel nostro Paese erano stati già adottati degli strumenti di contrasto alla povertà, quali il Sostegno per l'inclusione attiva (Sia), sostituito poi dal Reddito di inclusione (REI).

È, pertanto, certamente comprensibile e condivisibile che tra le finalità dell'attuale Governo ci sia il **contrasto alla povertà**, da un lato, e lo **sviluppo delle politiche attive** dall'altro. Ciò che, però, ingenera perplessità è l'aver voluto rispondere a entrambe le problematiche, molto diverse e con differenti implicazioni, con un **unico strumento**.

Sarebbe stato, invece, opportuno tenere distinte le finalità e, conseguentemente, gli strumenti potenziando, semmai, il Reddito di Inclusione (REI).

Sono stati pubblicati, proprio nei giorni scorsi, i dati dell'Osservatorio sul Reddito di Inclusione relativi al 2018 che confermano la complessità del fenomeno e la conseguente necessità di tenere distinte misure per la povertà e le politiche attive. Questi dati, che qui sinteticamente ricordiamo, sono utili anche ai fini di questa audizione per consentire una piena valutazione dei fenomeni che si intendono affrontare.

Nel 2018 sono stati erogati, attraverso il REI, benefici economici a 462.170 nuclei familiari, e più in particolare a 1.329.325 persone.

E' interessante notare che la maggior parte dei benefici sono stati erogati al Sud (68%), dove sono insediate il 71% delle persone percettrici del beneficio. Il 47% dei nuclei beneficiari di REI risiede in sole due regioni: Campania e Sicilia. I dati dicono poi che se si aggiungono Calabria, Lazio, Lombardia e Puglia, che coprono un ulteriore 28% dei nuclei, si può sostanzialmente affermare che circa 75% del fenomeno si addensa in 6 delle nostre regioni.

Il tasso di inclusione del REI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10mila abitanti, nel 2018 è risultato pari a 220 unità. In Sicilia il dato sale a 634, in Campania a 603 e in Calabria 447 mentre, come era prevedibile, i valori minimi si registrano in Friuli Venezia Giulia (37) e Trentino Alto Adige (28).

Anche il dato relativo all'importo medio mensile del REI erogato nel 2018, pari a 295,88 euro, risulta variabile a livello territoriale, con un intervallo che va dai 237,01 euro per la Valle d'Aosta ai 327,63 euro per la Campania.

Sono, dunque, evidenti le differenze che caratterizzano il fenomeno povertà dal punto di vista territoriale e sarà necessario tenerne conto poiché, il superamento del sistema di protezione sociale attuato con il REI, con un sistema quale quello previsto per il Reddito di cittadinanza, in larga parte ancora tutto da attuare, rischia di lasciare senza alcuna

protezione cittadini e famiglie bisognose. Nel contempo si devono evitare situazioni di vuoto o di spiazzamento nel realizzare il passaggio di competenze dalle Amministrazioni Locali, che sono la spina dorsale del REI, al sistema nazionale dei Centri per l'Impiego, su cui, invece, si vuole impiantare il Reddito di Cittadinanza.

La complessità dello strumento proposto, conseguenza come detto della **eterogeneità dei fini perseguiti**, genera alcune criticità sul **piano tecnico e applicativo**, che ci limitiamo ad accennare.

A mero titolo esemplificativo, si evidenzia anzitutto che per la piena ed effettiva operatività dell'intervento è prevista: a) l'emanazione di almeno tre decreti attuativi del Ministero del lavoro, che devono essere emessi di concerto o in raccordo con varie altre Amministrazioni; b) la definizione di intese in sede di Conferenza Stato/Regioni; c) l'avvio di almeno due piattaforme digitali, essenziali per l'effettiva messa a regime della misura, d) l'emissione di provvedimenti da parte dell'Inps e dell'Anpal; e) l'emissione di appositi atti amministrativi da parte dei Comuni.

Dunque un intervento molto articolato e complesso che, per funzionare adeguatamente, comporta, anzitutto, un eccezionale contributo da parte del sistema pubblico dei **Centri per l'Impiego**, sistema che però, come noto e documentato dall'ISTAT, non riesce a intermediare una parte significativa delle assunzioni e presenta una particolare fragilità organizzativa proprio in quei territori del nostro Paese in cui l'intervento dello strumento del RdC è lecito immaginarsi sarà molto più importante e significativo.

È, pertanto, elevato il rischio che il RdC non riesca ad essere uno strumento bivalente (politiche attive e contrasto alla povertà) ma si riduca ad essere uno **strumento "sostanzialmente passivo" di politica sociale**, dato che la messa a regime dell'insieme degli interventi necessari, realisticamente e ragionevolmente, non avverrà in tempi brevi e, comunque, non nei tempi previsti dal decreto legge in esame.

Su questo punto, sarebbe opportuna una meditata riflessione da parte del Parlamento.

Focalizzando poi l'esame del provvedimento in ordine alle finalità relative alle **politiche attive**, occorre ricordare, preliminarmente, che esse costituiscono il naturale contraltare di tutte quelle misure che operano nel mercato del lavoro, come ad esempio gli ammortizzatori sociali, e che, nel loro insieme, si definiscono "politiche passive". È noto che in Italia il bilanciamento fra queste due voci della spesa per le politiche per il lavoro ha sempre premiato le seconde, privando il nostro mercato del lavoro di una adeguata "rete" (pubblica e privata) di sostegno delle politiche attive. A partire dal 2012 il nostro Parlamento è intervenuto su questo bilanciamento, non sempre con assoluta coerenza

ed equilibrio, ma sostanzialmente cercando di introdurre misure e strumenti più efficaci per favorire l'occupazione delle persone, quindi, per un mercato del lavoro più inclusivo e dinamico. Questa direzione di marcia è, a nostro avviso, corretta e non deve essere assolutamente invertita poiché il nostro sistema di protezione sociale non sarebbe in grado di reggere, tenendo conto dei numeri della demografia, dell'occupazione e le previsioni di crescita economica di breve e medio periodo. Politiche passive e politiche attive sono due facce della stessa medaglia e ogni qualvolta si interviene su una delle due occorre considerarne gli effetti sull'altra.

Proprio per questa relazione e per la centralità del tema, riteniamo necessario evidenziare che affinché misure di politica attiva risultino, plausibilmente, di successo è fondamentale il concorso di tre fattori:

- a) un aumento dell'**offerta di lavoro**, tramite meccanismi che spingano gli individui a cercare un'occupazione;
- b) una facilitazione dell'**incontro tra offerta e domanda**, tramite interventi di formazione/riqualificazione che facciano combaciare meglio le competenze detenute dagli individui con quelle ricercate dalle imprese nonché meccanismi (quali la digitalizzazione) che facilitino l'incrocio di informazioni su posti vacanti e persone in cerca di lavoro;
- c) una **domanda di lavoro sufficiente** ad assorbire l'offerta: pur nella consapevolezza che la domanda di lavoro dipende principalmente dalle condizioni dell'economia, si possono prevedere incentivi efficaci che incoraggino le imprese ad assumere gli individui che si stanno cercando di inserire al lavoro.

A) Aumento dell'offerta di lavoro

Per quanto riguarda l'**offerta di lavoro**, c'è il serio rischio che il RdC, al di là delle complessità tecniche solo sinteticamente già evidenziate, possa finire per attenuare la spinta a cercare lavoro invece che aumentarla, come si proporrebbe di fare.

Tale rischio è presente in tutti gli schemi di reddito minimo garantito che fissano un tetto massimo di erogazione e che da esso deducono i redditi effettivamente percepiti, determinando l'ammontare dell'assegno da corrispondere nel delta tra il reddito percepito e il tetto massimo del reddito garantito.

Nel caso del RdC questo rischio è, tuttavia, ampliato da due elementi:

- il **livello troppo elevato del beneficio economico**. I 780 euro mensili che percepirebbe un *single*, privo di altro reddito dichiarato, potrebbero scoraggiarlo dal cercare un impiego, considerando che in Italia lo stipendio mediano dei giovani under 30, al primo impiego, si attesta sugli 830 euro netti al mese: 910 al Nord (820 per i non laureati) e 740 al Sud (700 per i non laureati);
- il **meccanismo di “cumulo” tra beneficio e reddito da lavoro**, che appare **non adeguato**. Al riguardo, si osserva che, per minimizzare il disincentivo al lavoro di un reddito minimo, molti programmi europei prevedono un sistema di franchigie in sede di valutazione della condizione economica che eviti che, a fronte di un aumento di un euro di reddito da lavoro, corrisponda una riduzione nella stessa misura del sussidio. In pratica, è previsto che solo una percentuale del reddito da lavoro effettivamente percepito venga considerata nel calcolo dei requisiti di accesso e/o permanenza nel programma di assistenza, nonché nella determinazione dell'ammontare del beneficio.

Ad esempio in Francia, per ogni euro di reddito da lavoro percepito, il beneficio ricevuto diminuisce di solo 38 centesimi. In altre parole, per non indurre il lavoratore che percepisce un reddito a tentare di occultarlo, è previsto che il reddito effettivamente percepito si prenda in considerazione solo in parte, con un abbattimento che supera il 60%.

Diversamente da quanto accade in Francia, il RdC non ammette alcuna deduzione del reddito da lavoro già percepito, ai fini della determinazione del requisito di accesso e permanenza nel programma, riferito al reddito familiare.

La normativa in esame, disciplina, invece, la variazione della condizione occupazionale da parte di uno dei componenti il nucleo familiare qualora avvenga nel corso dell'erogazione del RdC. In questa circostanza, qualora si tratti di un lavoro dipendente, il maggior reddito viene considerato - ai fini della determinazione del beneficio economico - nella misura dell'80%.

Si tratta di una percentuale troppo elevata. Peraltro, quando poi, il reddito verrà, a fine anno, ordinariamente recepito nell'ISEE per l'intera annualità, l'effetto franchigia verrà meno del tutto. Un abbattimento così limitato del reddito, nella fase di percezione del RdC e il suo totale annullamento una volta consolidatosi il reddito a fine anno, può effettivamente indurre il percettore del beneficio a rifiutare eventuali offerte di lavoro o, addirittura, a occultarne il reddito derivante, proprio per evitare di uscire dall'area di applicazione del beneficio.

Ciò in un Paese come il nostro che ha un (triste) primato di incidenza dell'economia sommersa e una pessima capacità di vigilanza e controllo ispettivo.

Pertanto, sul presupposto che si voglia contrastare la povertà senza scoraggiare, nel contempo, l'offerta di lavoro, sarebbe necessario rafforzare la possibilità di cumulo tra beneficio e reddito da lavoro, al fine di incentivare realmente l'ingresso nel mercato del lavoro garantendo, però, la trasparenza nel rapporto fra lo Stato e il cittadino.

Bisogna, peraltro, ricordare che questo effetto di scoraggiamento non sarebbe nuovo. La disciplina della cumulabilità del reddito da lavoro con alcuni ammortizzatori sociali, con l'indennità di mobilità, con le indennità di disoccupazione, come si è notato anche nella recente sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, ha spesso indotto il percipiente a preferire il sussidio al lavoro, specie se il contratto prevedeva prestazioni temporanee o a tempo parziale. Sarebbe, quindi, opportuno considerare con grande attenzione criteri e misure della eventuale cumulabilità fra redditi (anche quelli di impresa e lavoro autonomo) e benefici per evitare gravi effetti di scoraggiamento nell'offerta di lavoro.

B) Incontro tra domanda e offerta di lavoro

Per incentivare l'attivazione lavorativa, predisporre la riqualificazione e **favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, il decreto legge punta molto sui Centri per l'Impiego.

È lecito porsi la domanda se le risorse stanziare e i pochi mesi previsti siano sufficienti per rendere effettivamente operative ed efficienti strutture che sappiamo necessitare di una profonda riforma.

Basti pensare che nel 2018 in Italia c'erano 2,8 milioni di disoccupati: secondo rilevazioni ISTAT nel 2017 solo un disoccupato su 4 si è rivolto a un centro per l'impiego e, se lo ha fatto, nella quasi totalità dei casi (97,6%) non ha ritenuto utile il servizio offerto.

Oltre che a questa platea di persone già alla ricerca attiva di un lavoro, secondo gli obiettivi del Governo, i Centri per l'Impiego dovrebbero essere messi in grado, in pochi mesi, di procurare offerte di lavoro a una platea ben più ampia e, verosimilmente, più difficilmente occupabile, in quanto composta da individui che hanno titoli di studio mediamente bassi e, in molti casi, non sono occupati da anni e quindi hanno competenze obsolete.

È vero che viene prevista l'immissione, complessivamente considerata, di circa 10.000 unità presso i Centri dell'Impiego in un triennio ma è, altresì, evidente che l'avvio di questi rapporti e la relativa, indispensabile, formazione del personale assunto (al quale saranno richieste competenze nuove e complesse) comporteranno tempi non brevi di effettiva attuazione.

Non è pertanto per amore di polemica che ci si chiede quale sia la probabilità che un beneficiario riceva effettivamente tre offerte di lavoro congrue nell'arco dei 18 mesi previsti.

Rispetto ad altri paesi avanzati, l'Italia è caratterizzata da decenni di ritardo strutturale nella costruzione di un sistema moderno di servizi per il lavoro.

Inoltre, va considerato che le percentuali di reinserimento lavorativo, derivanti dagli schemi di reddito minimo, sono piuttosto basse anche nei contesti istituzionali più virtuosi.

Negli altri paesi europei, mediamente caratterizzati da livelli di disoccupazione più contenuti e da servizi per il lavoro con risorse e capacità superiori, queste politiche riescono a condurre a un'occupazione stabile il 20-25% dei beneficiari.

E ancora va considerato che promuovere l'occupazione in Italia implica anche promuovere la **mobilità geografica del lavoro**. Basti un esempio macroscopico per fare il punto: a Reggio Calabria la percentuale di 15-64enni che risultano occupati è pari al 37,5% (contro il 69,2% di Lecco) e vi sono molte altre province nel Sud dove il tasso di occupazione non supera il 40%. Proprio nelle stesse province, non a caso, l'incidenza della povertà è più elevata. Portare il tasso di occupazione in quelle province sui valori osservati mediamente al Nord richiederebbe un aumento della domanda di lavoro e dei livelli di attività locali dell'ordine del 70%, che pur su un orizzonte decennale implica un ritmo di crescita medio annuo di oltre il 5%, contro una crescita media italiana che sarà ben sotto all'1% quest'anno, senza tralasciare il serio rischio di ricaduta in recessione.

Si ripropone, pertanto, rafforzata, la perplessità espressa inizialmente in ordine all'efficacia delle misure proposte, tanto più se rapportata al loro costo.

A nostro avviso andrebbe invece maggiormente valorizzato, quantomeno nella fase iniziale di questa difficile transizione, l'apporto delle **Agenzie per il Lavoro private**, che sta dando ottimi risultati in alcune ben individuate aree del Paese.

C) Stimolare la domanda di lavoro

Riteniamo, altresì, opportuno evidenziare alcune criticità relative agli **sgravi contributivi per le imprese** che assumono beneficiari del RdC.

Le misure contenute nel decreto rischiano di **incidere in maniera poco significativa sull'incremento dell'occupazione**, anche alla luce delle politiche di incentivazione adottate negli ultimi anni.

Sul punto, appare particolarmente significativo un raffronto con la decontribuzione introdotta dal "Jobs Act" nel 2015, che riuscì ad attivare quasi un milione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato in più rispetto agli anni precedenti. Un risultato che non si può sperare sia ripetibile, per una serie di ragioni.

In primo luogo, si deve essere consapevoli del fatto che la congiuntura economica del 2015 era differente rispetto all'attuale: il 2015 era un anno di ripresa economica, mentre il 2019 rischia di essere un anno di economia quasi ferma. L'occupazione si crea con la crescita economica: se non c'è crescita, il taglio del costo del lavoro non può risultare determinante.

In secondo luogo, l'ammontare degli incentivi del 2015 e i relativi requisiti di accesso erano molto differenti rispetto alle misure contenute nel decreto in esame. Nella migliore delle ipotesi, lo sgravio previsto dal decreto avrà un valore, nella sua concreta attuazione, che si può stimare pari a circa la metà rispetto agli sgravi del 2015, seppur rivolto a incentivare l'assunzione di una "platea" con maggiori problemi di occupabilità.

Infatti, nel 2015, era previsto un tetto di 8.060 euro di sgravi annui per 3 anni, ovvero, 24.000 euro complessivamente. Ora, come pubblicizzato nelle slide presentate da esponenti del Governo, si può arrivare teoricamente a superare i 12.000 euro di sgravi ($780 \text{ euro} \times 16 = 12.480 \text{ euro}$), ma nell'ipotesi, non facilmente realizzabile, che gli incentivi siano fruiti per ben 16 mesi sui 18 massimi previsti. Addirittura, in linea puramente teorica, la misura dell'esonero potrebbe essere compresa in una forchetta che va da un massimo di 18 mensilità ad una durata minima garantita di 5 mensilità, che in valore assoluto significa passare dallo sgravio massimo - assolutamente teorico - di 14.040 euro (780×18) a 3.900 euro (780×5).

Se, tuttavia, proviamo a comparare le due misure prendendo a riferimento valori economici più rispondenti alla realtà, ci si rende facilmente conto che la prima era decisamente più incentivante della seconda.

Se nel 2015 un'azienda avesse assunto a tempo indeterminato un operaio con una retribuzione lorda di 1.400 euro mensili avrebbe goduto, nel corso dei 36 mesi successivi, di un abbattimento totale della contribuzione INPS a suo carico, per un valore

di poco meno di 17.500 euro (1.400×13 mensilità $\times 3$ annualità = 54.600 euro lordi di retribuzione. Applicando una aliquota contributiva media per imprese con oltre 50 addetti, pari al 31,58%, si ottiene un totale contributivo pari a 17.242 euro, quindi, interamente fruibile perché nel rispetto del tetto massimo).

Se la stessa azienda nel 2019 facesse un'assunzione simile rivolta a un beneficiario del RdC, anche qualora questi non avesse percepito nulla, potrebbe fruire di un esonero contributivo purché non eccedente il valore massimo possibile di euro 14.040 (780 euro per 18 mensilità). Ma applicando le regole ad una retribuzione di 1.400 euro lordi mensili si arriva a determinare un esonero pari ad un massimo di 10.349 euro, nel caso, puramente ipotetico, di un lavoratore beneficiario ma non ancora percettore del RdC (18 mensilità).

Infatti, l'importo massimo di beneficio mensile non può, comunque, eccedere l'ammontare totale dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore assunto per le mensilità incentivate che nel caso di specie è appunto pari a 10.349 euro. ($1.400 \text{ euro} \times 31,58\% \text{ contributo datore di lavoro} + 9,49\% \text{ contributo dipendente} = 574,98 \text{ euro mensili per } 18 \text{ (massimo possibile)} = 10.349 \text{ euro}$).

Applicando le ottimistiche previsioni delle slide governative al nostro esempio dovremmo comparare 17.242 euro della precedente misura agevolativa, con la più modesta cifra di euro 9.199 (16 mensilità) per una assunzione dopo due mesi di percezione del RdC e di euro 2.875 per una assunzione anche all'ultimo giorno di percezione del RdC (5 mensilità minime garantite).

Infine, come anticipato, alla **minore generosità della misura dell'incentivo** si affiancano molte più **condizioni restrittive** rispetto al 2015:

- l'obbligo di comunicazione dei posti vacanti, da parte dell'impresa, alla piattaforma digitale dedicata al RdC: piattaforma che non esiste ancora e che non sappiamo valutare quanto efficace sarà;
- l'assunzione deve essere a tempo pieno, oltre che indeterminato;
- l'assunzione deve realizzare un **incremento occupazionale netto** del numero di dipendenti equivalente a tempo pieno, con riferimento ai **solì rapporti a tempo indeterminato**;
- le agevolazioni sono concesse entro i **limiti dei Regolamenti comunitari relativi agli aiuti in de minimis**: riteniamo questa condizione poco comprensibile dal momento che la misura non ha alcun carattere di selettività a livello di impresa



beneficiaria e, per questo, non si qualifica come aiuto di Stato. Il timore, inoltre, è che questa condizione potrebbe comportare l'esclusione delle imprese che non hanno sufficiente capienza nel plafond a disposizione derivante dall'utilizzo congiunto con altre agevolazioni in *de minimis*. Merita ricordare, infatti, che un gran numero di agevolazioni, utilizzate soprattutto da piccole e medie imprese, sono concesse in *de minimis* (come lo stesso bonus per l'assunzione nel Mezzogiorno, selettivo su base territoriale, che può essere cumulato con il RdC). Solo per avere un'idea, il Registro Nazionale Aiuti di Stato segnala che sul totale dei regimi di aiuto finora registrati (2.213) la percentuale di quelli concessi in *de minimis* è pari all'83% (1.838 in valore assoluto);

- la fruizione degli sgravi contributivi viene calcolata su base mensile e, quindi, non consente di conguagliare, a differenza del meccanismo generalmente seguito per gli sgravi antecedenti, l'eventuale eccedenza con i contributi dovuti nel mese successivo alla fruizione. Dunque costituisce un ulteriore limite all'effettiva attrattività dell'incentivo stesso;
- lo sgravio potrebbe essere recuperato in caso di licenziamento, sempre che questo non avvenga per giusta causa o giustificato motivo: la scelta è corretta ma, onde evitare che a distanza di anni si possa aprire un contenzioso in materia, andrebbe comunque fissato un limite temporale massimo oltre il quale, in caso di licenziamento, non si possa comunque dar seguito al recupero.

Il complesso di queste considerazioni lascia pertanto prevedere che l'incentivo così delineato avrà scarse probabilità di incidere effettivamente sull'incremento dell'occupazione.

Va poi evidenziata un'ulteriore criticità che attiene alle modifiche apportate alla disciplina dell'**assegno di ricollocazione**, originariamente introdotto dall'art. 23 del d. lgs. n. 150 del 2015.

Quella misura di politica attiva era uno strumento che aiutava il disoccupato a migliorare le possibilità di ricollocarsi nel mondo del lavoro non con una erogazione diretta di una somma di denaro destinata a suo favore ma con il riconoscimento di un "buono" (voucher) per ricevere un servizio di assistenza intensiva alla ricerca di occupazione da parte di un Centro per l'Impiego o di un ente accreditato ai servizi per il lavoro.

Senonché il decreto legge in esame restringe l'area di applicazione di questa misura ai soli beneficiari del RdC tenuti a stipulare il "Patto per il lavoro".

Ancora una volta la commistione tra misure contro la povertà e il disagio sociale e misure a sostegno delle politiche attive determina un'irragionevole contrazione dell'area di intervento di una delle misure più innovative introdotte negli ultimi anni per contrastare la disoccupazione, ispirata ai modelli di intervento più virtuosi in atto nel nostro Paese. Si consideri che, secondo stime attendibili, la platea dei potenziali beneficiari dell'assegno poteva raggiungere la quota delle 500.000 persone.

Inoltre, questa scelta penalizza un'ulteriore virtuosa applicazione dell'assegno di ricollocazione, attuata dalla legge di bilancio per il 2018 (a seguito di un accordo interconfederale sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil), che prevedeva la possibilità di far accedere a questo utilissimo strumento di politica attiva anche i lavoratori in cassa integrazione straordinaria per crisi o riorganizzazione, che fossero stati individuati come esuberanti da un apposito accordo sindacale.

Infine, con una disposizione ancor meno comprensibile, si giunge addirittura a sospendere l'erogazione dell'assegno di ricollocazione ai soggetti che avevano già maturato il relativo diritto.

Occorrerebbe invece ripensare queste scelte e, semmai, rafforzare l'area di intervento dell'assegno di ricollocazione, rendendone obbligatoria la richiesta, salve motivate e fondate eccezioni, quantomeno per tutti i percettori di Naspi.

2) Disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensioni con almeno 62 anni di età e 38 anni di contributi

A) Quota 100

Venendo, quindi, alla cd. "quota 100", questa misura è disciplinata dall'art. 14 del decreto legge oggetto dell'odierna audizione in via sperimentale per il triennio 2019-2021.

Le nuove disposizioni prevedono il diritto a conseguire la pensione anticipata in presenza di due requisiti: uno anagrafico pari a 62 anni e uno di un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Il requisito di età anagrafica non è adeguato agli incrementi della speranza di vita.

Si tratta di una forma di pensionamento anticipato che compete anche a chi può utilmente cumulare periodi assicurativi in differenti gestioni dell'Inps (senza che nessuno dia, singolarmente preso, diritto a pensione), con esclusione di quelli maturati presso le Casse dei liberi professionisti.

L'accesso a questo canale di uscita è consentito solo a quei soggetti che maturano i citati requisiti nel triennio 2019-2021.

La pensione liquidata con "quota 100" non è cumulabile, fino al compimento dell'età anagrafica della pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5000 euro lordi annui.

Il termine di decorrenza di quota 100 è posto al quarto mese successivo a quello in cui vengono maturati i requisiti; in ogni caso, il termine di decorrenza non può essere anteriore al 1° aprile 2019.

Il decreto chiarisce che la pensione anticipata non si applica ai lavoratori in regime di cd isopensione (art. 4 l. 92/2012) ovvero che possono accedere al pensionamento con il supporto di prestazioni erogate dai fondi di solidarietà previsti dal d.lgs. n. 148/2015.

La prima perplessità che rapidamente si rileva è sulla scelta del Governo di utilizzare lo strumento del decreto legge per un provvedimento che, non sembra avere i presupposti di necessità ed urgenza, ed incide profondamente sull'ordinamento previdenziale e, quindi, meriterebbe un iter dettagliato ed approfondito.

Proprio il carattere sperimentale della misura, limitata ad un triennio, rischia di generare – come ha già rilevato Tito Boeri nell'audizione alla Commissione Lavoro della Camera – l'ennesima categoria di lavoratori che godrebbero di privilegi rispetto alle regole generali.

Gli interventi in materia previdenziale hanno non solo importanti riflessi sulla sostenibilità dei conti pubblici ma incidono, anche, sulla società nel suo complesso, con particolare riferimento all'equità fra diverse generazioni.

Porre in essere misure temporanee agevolate di accesso al pensionamento significa scardinare il perno della riforma del 2011 basato su meccanismi funzionali ad assicurare sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e adeguatezza delle prestazioni.

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, l'adozione di misure sperimentali rappresenta – per loro stessa definizione – una "deviazione" da un sistema "a regime". Un approccio sconsigliabile sui temi della previdenza, trattandosi di una materia complessa che ha effetti di lungo periodo sulla finanza pubblica che finiscono per ricadere sulle future generazioni. Interventi temporaneamente derogatori del sistema pensionistico vigente determinano un sostanziale indebolimento della complessiva strumentazione del sistema medesimo ed incrementano progressivamente la spesa previdenziale.

Ne è riprova che lo stesso Governo ha introdotto un'apposita clausola che è tesa a garantire un'opportuna salvaguardia della finanza pubblica da eventuali e sopravvenuti effetti eccessivamente pregiudizievoli, ma che rappresenta comunque un elemento di incertezza sul mantenimento della misura per il triennio.

In relazione all'adeguatezza delle prestazioni, l'anticipazione dell'accesso a pensione con quota 100 cristallizza a quel momento la prestazione pensionistica in base al montante contributivo e conseguentemente produce effetti negativi anche sul reddito di questi pensionati. Pur non rappresentando una penalizzazione, si tratta tuttavia di una inevitabile conseguenza del sistema contributivo introdotto nel 1995, volto a garantire proporzionalità tra contributi e prestazioni.

Quanto alle finalità di cd. ricambio generazionale che il Governo intende perseguire con la cd. quota 100, sebbene il pensionamento dei lavoratori senior liberi delle posizioni lavorative, non è altrettanto scontato che queste vengano occupate da lavoratori giovani.

Non esiste, infatti, alcuna evidenza empirica che indichi che ogni lavoratore che va in pensione può essere sostituito da un giovane. Basti pensare al gap di competenze e di esperienze, competenze ed esperienze funzionali a poter ricoprire determinate posizioni lavorative.

Senza considerare che nella stagione di rallentamento dell'economia che si sta prospettando, non è da escludersi che vi possano essere situazioni in cui l'impresa incorra in processi di riorganizzazione o di trasformazione dei processi produttivi, incidendo così sul saldo occupazionale.

B) Facoltà di riscatto per periodi non coperti da contribuzione.

Il decreto, inoltre, sempre in via sperimentale per il triennio 2019-2021, introduce 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.

La norma prevede, altresì, la possibilità per i datori di lavoro privati di sostenere l'onere per il riscatto del dipendente, destinando a tal fine i premi di produzione a questo spettanti.

La norma risulta positiva nelle sue finalità e, pertanto, sarebbe opportuno che, in sede di conversione, il legislatore chiarisse che la misura trova applicazione per qualunque tipo

di premio di risultato e non solo per quelli che beneficiano della c.d. detassazione (imposta sostitutiva di cui all'art. 1 commi 182 e ss, l. n. 208/2015).

Inoltre, sempre a ragione dell'elevata finalità sociale della norma, sarebbe opportuno estendere la deducibilità anche a somme aggiuntive rispetto alla normale retribuzione erogate dal datore di lavoro per favorire il riscatto dei dipendenti. Si pensi ad esempio a situazioni di incentivo all'esodo. Ciò potrebbe avvenire anche in conformità di accordi collettivi o regolamenti aziendali.

Infine, la norma prevede l'esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente delle somme dei premi di risultato destinate al riscatto.

Tuttavia, sul piano più strettamente tecnico, il comma 4 assimila, dal punto di vista fiscale, questa fattispecie ai contributi previdenziali assistenziali obbligatori per legge ed ai contributi di assistenza sanitaria versati ad enti e casse assistenziali iscritte all'anagrafe sanitaria (cfr. art. 51, comma 2, lett.a) del TUIR).

Stante la finalità del riscatto al quale sono finalizzate queste somme, tale assimilazione appare impropria e si dovrebbe, piuttosto, applicare la disciplina prevista per la deducibilità dei contributi previdenziali versati facoltativamente all'AGO, ivi compresi quelli per la ricongiunzione di periodi assicurativi e quella sulla non concorrenza dal reddito di lavoro dipendente delle somme trattenute per oneri deducibili. (cfr artt. 10, comma 1, lettera e) e 51, comma 2, lettera h) del TUIR).

C) Fondi di solidarietà bilaterali

Infine, ci sembra opportuno esprimere alcune considerazioni in merito alla norma sui fondi di solidarietà bilaterali.

L'art.22 introduce la possibilità per gli stessi di erogare una prestazione che "accompagni" i lavoratori alla specifica pensione quota 100 attraverso l'erogazione di un assegno straordinario entro il 31 dicembre 2021.

Il Decreto legge assegna positivamente un ruolo rilevante a questi fondi bilaterali, ampliando le finalità introdotte con il Dlgs n. 148/2015. In particolare, le finalità di accompagnamento alla pensione e di integrazione della contribuzione previdenziale rivestono un ruolo fondamentale, data anche la riduzione degli ammortizzatori sociali e le particolari esigenze delle imprese di questo periodo (riorganizzazioni aziendali).

Si tratta di finalità che riteniamo essenziali: affinché siano realizzate, occorre garantire l'operatività, attraverso le opportune modifiche normative, di tutti i Fondi di solidarietà bilaterali previsti nel D.lgs n. 148/2015.

In particolare, occorre prevedere che i Fondi di solidarietà bilaterali costituiti nei settori coperti dagli ammortizzatori sociali a regime possano contemplare (per evitare improprie duplicazioni rispetto agli ammortizzatori sociali a regime) anche le sole finalità straordinarie (ad es., accompagnamento alla pensione, integrazione della contribuzione, riscatto laurea) e che le prestazioni o assegni straordinari possano essere versati dalle imprese in relazione alle esigenze ed alle garanzie dei propri lavoratori.

Sotto un diverso profilo, la norma prevede che ciò possa avvenire *“anche mediante l'erogazione di prestazioni previdenziali integrative finanziate con i fondi interprofessionali”*.

Tale passaggio solleva **molte perplessità e criticità** nella sua attuale formulazione dal momento che i fondi interprofessionali – e le risorse del contributo dello 0,30 che ad essi versano le imprese – sono finalizzati alla formazione continua dei lavoratori. Risorse, peraltro, che già oggi subiscono un importante prelievo da parte della fiscalità generale (meno del 66% delle risorse versate dalle imprese viene effettivamente ricevuto dai fondi).

Confindustria ritiene che le attuali risorse dei fondi interprofessionali – che rappresentano un efficace strumento di politica attiva del lavoro nel nostro ordinamento – non possano e non debbano essere destinate alle politiche passive ed al sostegno al reddito dei lavoratori.

A nostro avviso, i fondi interprofessionali possono svolgere un ruolo importante nel favorire percorsi di riorganizzazione aziendale, ma solo attraverso una collaborazione sinergica sul piano delle politiche attive e delle politiche passive del lavoro.

Per perseguire questo obiettivo, Confindustria ritiene che i fondi interprofessionali debbano essere messi sullo stesso piano dei fondi di solidarietà bilaterali di cui al decreto legislativo n. 148/2015.

Per un efficace coinvolgimento dei **fondi interprofessionali**, la legge di conversione dovrebbe quindi consentire loro, **in maniera distinta e alternativa** rispetto ai fondi di solidarietà bilaterali, di istituire delle **gestioni separate**.

In tale gestione confluirebbe una distinta **contribuzione aggiuntiva** – rispetto allo 0,30 destinato alla formazione continua – che le imprese verserebbero **su base volontaria**.



Con le risorse accantonate in questa gestione separata all'interno del fondo interprofessionale, l'impresa potrebbe, non soltanto attivare volontariamente misure di politica attiva per l'occupabilità delle persone occupate ma realizzare, altresì, nelle situazioni di crisi con ricadute occupazionali, percorsi per la ricollocazione del personale eccedentario e, laddove ve ne fossero le condizioni, facilitarne l'esodo con **misure di accompagnamento a pensione dei lavoratori**, ivi incluso l'accesso alla pensione quota 100.

Ciò consentirebbe di avviare una nuova fase nei fondi interprofessionali che permetterebbe di completarne il processo evolutivo nell'ambito del nostro sistema delle politiche per il lavoro. Attraverso la creazione di una apposita gestione separata si potrebbero ricavare almeno quattro vantaggi: *a)* l'impresa disporrebbe di maggiori risorse per gestire in modo più strutturato e consapevole i processi di *invecchiamento attivo del proprio personale*; *b)* l'impresa potrebbe affrontare processi di riorganizzazione aziendale, intervenendo tanto sul piano delle politiche attive (formazione destinata alla ricollocazione o alla riqualificazione professionale), quanto sul piano delle politiche passive (sostegno al reddito, riscatto, contribuzione volontaria), utilizzando lo strumento più idoneo in base alle specificità dei lavoratori interessati; *c)* le imprese che già dispongono degli ammortizzatori sociali e che aderiscono ad un fondo interprofessionale, potrebbero evitare di costituire, sostanzialmente solo per poter erogare somme per l'accompagnamento a pensione, un fondo solidarietà bilaterale di cui al decreto legislativo n. 148/2015 ed infine, *d)* i fondi interprofessionali avrebbero titolo per operare anche nelle politiche per l'occupazione anche a vantaggio di persone disoccupate o in cerca di occupazione.