



**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XI COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA  
SOCIALE - DISEGNO DI LEGGE N. 1018 (DL 4/2019 REDDITO DI  
CITTADINANZA E PENSIONI)**

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI  
DOTT. GAETANO STELLA**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Il disegno di legge di conversione del dl che vi accingete ad approvare rappresenta uno dei progetti più ambiziosi dell'agenda di Governo e maggioranza.

L'introduzione di una misura di contrasto alla povertà come il reddito di cittadinanza e le disposizioni in materia pensionistica (c.d. "quota 100") incideranno in maniera determinata sulla spesa pubblica e sull'intero assetto delle politiche passive e delle politiche attive nel nostro Paese. Lo sforzo di adeguamento da parte della pubblica amministrazione sarà di grande rilievo ed impatterà sicuramente sulla funzionalità e le *performance* di tutti gli enti coinvolti.

Gli studi economici più recenti hanno evidenziato che – anche a prescindere dal loro significato per la garanzia del principio di solidarietà – le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà possono rappresentare spinte alla crescita dell'economia nazionale. Al contempo, avvertiamo l'esigenza di manifestare anche in questa sede l'urgenza di una concentrazione sulle grandi riforme strutturali di cui il Paese ha bisogno per il rilancio degli investimenti e dell'occupazione, a cominciare dall'alleggerimento del carico fiscale, dallo sviluppo delle reti infrastrutturali, e dalla modernizzazione della giustizia civile.

I professionisti organizzati da Confprofessioni, in ragione del loro ruolo di intermediari tra lo Stato e il cittadino, rappresentano un osservatorio privilegiato per comprendere i bisogni e le aspettative dei potenziali beneficiari delle misure, e per valutare le modalità più adeguate per l'organizzazione dei servizi coinvolti. Speriamo pertanto di poter offrire un contributo propositivo, a partire da questa audizione e successivamente, in fase di attuazione amministrativa del provvedimento.

Prendo le mosse dall'esame del **Reddito di cittadinanza**, definito dall'articolo 1 del decreto-legge quale "misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione

sociale, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro, nonché 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”.

È sufficiente leggere questa definizione per comprendere come al reddito di cittadinanza venga assegnata una funzione di tutela di valori costituzionali fondamentali. Da una parte vi è infatti la tutela del lavoro, principio ispiratore dell'apparato di regole erette finora in Italia, in virtù della sua rilevanza costituzionale espressamente riconosciuta. Dall'altra vi è la protezione della dignità della persona, che invoca la realizzazione delle condizioni necessarie per assicurare la libertà e il pieno di sviluppo della persona stessa, indipendentemente dal suo essere parte di un rapporto di lavoro. Un'esigenza, quest'ultima, che il nostro Paese ha inteso perseguire, con una certa attenzione, in maniera piuttosto tardiva: è infatti solo da 2008, con l'introduzione della c.d. *social card*, che si è iniziato ad impostare in modo efficace un meccanismo di contrasto al fenomeno della povertà.

Gli interventi successivi, che hanno opportunamente proseguito sulla strada tracciata, non hanno tuttavia sempre prodotto i risultati sperati, soprattutto a causa della insufficiente allocazione di risorse che ha permesso di garantire un numero limitato di persone. Nonostante la leggera crescita della nostra economia e dei dati sull'occupazione registratisi negli ultimi anni, il tasso di povertà non è stato ridotto, a causa della prevalente precarietà del lavoro e della diminuzione dei salari, delle diseguaglianze crescenti, del divario nord-sud. Questo scenario impone quindi un ripensamento delle politiche di sostegno al reddito e all'inclusione, a partire da quanto previsto in questo decreto.

Di fronte a questo poderoso intervento, per il quale è stata effettuata una destinazione di risorse veramente notevole, rileviamo anche alcune criticità, su cui è possibile dialogare ed eventualmente intervenire in sede di conversione parlamentare: mi limito ad analizzarne tre: la *governance*, il sistema delle politiche attive e gli incentivi all'occupazione.

Con riferimento alla *governance* prefigurata dal Decreto, ci sembra che permangano alcuni antichi difetti della tradizionale impostazione della materia.

La commissione europea – a partire dalla strategia di Lisbona (comunicazione COM 44/2006) e poi con lo sviluppo del Pilastro europeo dei diritti sociali – ha individuato nella strategia di integrazione attiva il modo per sradicare la povertà e l'esclusione. Essa si basa su tre azioni chiave:

- a) Il collegamento con il mercato del lavoro sotto forma di offerte di posti di lavoro e formazione professionale;
- b) L'assistenza al reddito di livello sufficiente per vivere degnamente;
- c) Un migliore accesso ai servizi in grado di eliminare alcuni ostacoli che talune persone e le loro famiglie devono affrontare per integrarsi nella società, favorendo in tal modo il loro inserimento professionale (mediante diversi strumenti quali l'orientamento, le cure sanitarie, la custodia dei figli, l'apprendimento permanente per rimediare le lacune di formazione, ecc.).

L'efficacia di queste azioni dipende tuttavia dal loro operare in sinergia: senza sostegno al reddito, i programmi e le politiche attive del mercato del lavoro spingono le persone a cercare mezzi di sussistenza immediata, spesso in forme irregolari. D'altro canto, in

mancanza di misure di assistenza sociale le regole di attivazione rischiano di rimanere inefficaci e legate dai bisogni specifici delle persone svantaggiate.

Vi è quindi una oggettiva esigenza di integrazione tra soggetti coinvolti nei vari piani che eviti quella polifonia che conduce inevitabilmente ad una torre di Babele. In Italia il coordinamento tra i livelli strategici di intervento è risultato sempre inefficace. La *governance* e la gestione delle politiche attive e delle misure di lotta alla povertà e alla disoccupazione, anche in considerazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni su tali materie, hanno sempre rappresentato il tallone d’Achille del nostro sistema.

Sotto questo aspetto, le disposizioni sul reddito di cittadinanza individuano una procedura di accesso e un assetto delle politiche attive che dovranno essere posti in essere da una pluralità di soggetti, sulla cui capacità di dialogo e di scambio efficace di informazioni nutriamo forti dubbi. I livelli coinvolti sono almeno tre: (i) il livello nazionale che eroga la misura; (ii) le Regioni che promuovono la presa in carico dei disoccupati e propongono le politiche attive attraverso i CPI; (iii) i Comuni che devono occuparsi della presa in carico dei soggetti svantaggiati.

L’attivazione immediata delle banche dati comuni e delle piattaforme contemplata dalle disposizioni del decreto è quanto mai opportuna, ma evidentemente contrasta con l’esigenza di fornire una risposta in tempi rapidi ai soggetti che già dalla fine del mese di febbraio procederanno con le richieste.

Nel rispetto delle rispettive competenze legislative, potrebbe essere il momento per realizzare, attraverso specifica previsione normativa, un coordinamento operativo che porti almeno alla creazione di strutture di accoglienza unificate in cui l’utente possa interloquire con tutti i soggetti istituzionali che sono coinvolti nel sistema del reddito di cittadinanza.

La maggior parte dei servizi per l’impiego nei Paesi europei offre al proprio interno non solamente servizi di *placement*, ma anche la corresponsione e la gestione di misure di sostegno al reddito di disoccupati o altre categorie di utenti. In Italia tutto ciò resta una chimera, ma l’obiettivo di realizzare un dialogo efficace tra gli attori coinvolti va perseguito anche solamente con la realizzazione di sedi di confronto unificate con il cittadino.

In tale contesto un ruolo fondamentale dovrebbero averlo anche le parti sociali, che rappresentano l’espressione delle realtà produttive che operano nei singoli territori. Realizzare un collegamento virtuoso tra servizi per l’impiego e attori sociali potrebbe condurre al perseguimento di quelle finalità di semplificazione e dialogo tra istituzioni e mondo del lavoro che finora sono sempre mancate. Facciamo notare che a livello normativo vi è già stato un tentativo di integrare i servizi con le rappresentanze produttive, ed ha riguardato da vicino proprio le libere professioni. Il riferimento è in particolare all’art 10 della legge 81/2017 che ha previsto la creazione di sportelli del lavoro autonomo all’interno dei centri per l’impiego (CPI), la cui gestione può anche essere affidata alle associazioni di categoria, con l’attribuzione di una molteplicità di compiti.

Facciamo infine presente che in termini generali il ricorso a modelli di amministrazione di prossimità, gestita dai privati con qualifiche professionali e rigore deontologico, sotto il controllo e coordinamento del pubblico, potrebbe rispondere ad un’esigenza sociale già più volte manifestata e recepita dalle istituzioni, e coerente con il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, co. 4, Cost., implicando per giunta, in questo caso, una risorsa di armonizzazione e coordinamento dei diversi livelli di governo chiamati ad interagire, a tutto vantaggio della funzionalità del servizio e della soddisfazione degli utenti e dell’interesse pubblico. Anche nella regolazione del mercato del lavoro occorre quindi riflettere sul ruolo che può essere

affidato direttamente agli stessi professionisti ed invitiamo per questo le istituzioni ad avviare una sede di confronto per valutarne il possibile apporto nel sistema del reddito di cittadinanza.

Vengo ora alle **politiche attive ed al ruolo delle parti sociali**. Constatiamo che il decreto al Vostro esame rappresenta un'occasione mancata per ridare linfa al sistema di politiche attive. Riscontriamo con soddisfazione che le disposizioni di rafforzamento dei servizi per l'impiego pubblici non prevedano formule quali “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” che finora hanno inciso in negativo sulle *performance* del nostro sistema; ma è fondamentale riflettere sulla necessità di realizzare un percorso graduale di cambiamento e soprattutto allocare in maniera efficace le risorse.

Il potenziamento dei CPI e di Anpal servizi, attraverso l'immissione di nuovo personale, è sicuramente un fatto positivo, ma riteniamo sia necessario un piano di intervento straordinario che consenta un cambio di passo nell'organizzazione e nel ruolo di tali strutture.

Partiamo dal dato che dei circa 9.000 operatori dei 536 CPI solo il 27,1% possiede una laurea e non sempre ha competenze specifiche per rispondere alle sfide che i CPI devono affrontare. Alcuni di questi devono poi gestire territori vastissimi in cui il numero dei potenziali utenti è enorme. Anche con l'inserimento di 4.000 operatori e di 6.000 *navigator* la situazione non potrà mutare in maniera repentina ed è quindi fondamentale ripensare il modello di programmazione dei servizi da erogare.

La personalizzazione di questi ultimi, che rappresenta la strada opportunamente portata avanti dal decreto attraverso i patti per il lavoro e per l'inclusione, è la strategia vincente. Le risorse tuttavia devono essere assegnate in maniera efficace attraverso la creazione di *budget ad hoc* in base alle specifiche situazioni territoriali, così da individuare gli interventi più appropriati.

Perché tutto ciò funzioni è però necessario coinvolgere nella programmazione i soggetti attivi nelle realtà locali ed in particolare le parti sociali.

Non possiamo da questo punto di vista ignorare la scarsa valorizzazione del ruolo delle organizzazioni datoriali e sindacali all'interno del decreto. L'unico riferimento ad un possibile intervento degli attori sociali si rinveniva nella formulazione originaria dell'art. 8, laddove si prevedeva la possibilità di stipulare un patto per la formazione con fondi interprofessionali ed “enti bilaterali di formazione”.

Proponiamo per tale motivo la costituzione di un tavolo, anche attraverso una esplicita previsione normativa, che coinvolga Anpal, Inps, tutte le parti sociali, gli enti bilaterali e i fondi interprofessionali per monitorare l'andamento dell'occupazione ed individuare soluzioni che possano realizzare un'efficace integrazione tra strumenti di sostegno al reddito e lotta alla povertà ed istituti di supporto all'orientamento e alla ricerca dell'occupazione.

Sul fronte degli **incentivi per l'occupazione** si registra uno dei più significativi interventi del decreto. Quest'ultimo infatti prevede un incentivo per le assunzioni “a tempo pieno e indeterminato” dei percettori del reddito di cittadinanza.

In generale, abbiamo sempre sostenuto l'importanza degli incentivi alle assunzioni o alla stabilizzazione; tuttavia, senza interventi a regime è difficile che si possa dare una svolta reale alla difficile situazione che viviamo. Abbiamo d'altronde evidenza del fatto che nel corso degli ultimi anni lo Stato ha messo a disposizione delle imprese ingenti risorse per il rilancio dell'occupazione. Il loro effetto è stato notevole nell'immediato, ma nel lungo periodo queste

politiche non hanno impedito licenziamenti ed un calo generalizzato dell'occupazione. Anche in questo caso, il meccanismo dell'incentivo è limitato nel tempo e diretto solamente a determinate categorie di lavoratori: occorre far sì che coloro che ne beneficiano abbiano la possibilità, una volta esaurito il periodo di copertura, di non trovarsi a sostenere gli elevati costi del lavoro. Altrimenti le conseguenze potrebbero essere deleterie, con evidente spreco di denaro pubblico.

Rileviamo altresì che l'incentivo riguarda solo le assunzioni a tempo pieno e indeterminato. Un intervento che sembra poco adatto a favorire l'occupazione di coloro che appartengono alla platea a cui è rivolto il reddito di cittadinanza, che è composta da soggetti la cui collocazione sul mercato del lavoro appare quantomeno problematica. Alle imprese viene dunque chiesto uno sforzo notevole, che potrebbe risultare poco attrattivo. Occorre pertanto riflettere sull'opportunità di prevedere un incentivo anche nel caso in cui l'assunzione non sia a tempo pieno o a tempo indeterminato, seppure per un periodo sufficientemente lungo, consentendo un nuovo e più rapido accesso al reddito di cittadinanza qualora il rapporto di lavoro non si consolidi. In queste ipotesi potrebbero prevedersi percorsi di politica attiva, attraverso specifici progetti formativi, che siano più strutturati e impegnativi.

Vengo ora ad alcune riflessioni sulle norme in **materia pensionistica**.

Il decreto introduce una serie di significative novità nell'ordinamento previdenziale italiano, dalla sterilizzazione dell'adeguamento alla speranza di vita per il pensionamento anticipato, al ripristino dell'opzione donna, alla proroga di un anno della sperimentazione dell'ape sociale (fino al 31 dicembre 2019).

Il fulcro della strategia del governo è però rappresentata da “quota 100”. La misura – opportunamente qualificata come sperimentale per il triennio 2019-2021 – introduce un ulteriore elemento di flessibilità in uscita per i lavoratori che vogliano abbandonare in anticipo il mondo del lavoro, superando l'inasprimento dei requisiti previdenziali determinato dalle ultime riforme.

L'intervento era sicuramente atteso da un elevato numero di persone che, a causa del repentino cambio delle norme, avevano visto allontanarsi l'età della pensione. Gli effetti in termini finanziari del provvedimento saranno sicuramente rilevanti ed auspichiamo che l'uscita anticipata dal mondo del lavoro di questi soggetti possa contribuire realmente ad aprire la strada per il lavoro ai giovani. Non possiamo tuttavia che attendere gli effetti del decreto ed esprimere una certa cautela su questo esito, in quanto studi economici ed evidenze empiriche hanno dimostrato come non vi sia una correlazione automatica tra i fenomeni di uscita ed ingresso nel mercato del lavoro.

Sicuramente, riprendendo alcune riflessioni effettuate sul reddito di cittadinanza, un ruolo fondamentale potrà essere svolto anche in questo caso da servizi per il lavoro efficienti e dalle stesse parti sociali.

A tal proposito sono le stesse disposizioni del decreto a prevedere una specifica funzione per i fondi di solidarietà bilaterali, strumenti che, come noto, il d.lgs. 148/2015 ha delineato per garantire forme di sostegno al reddito a beneficio dei lavoratori dei settori non coperti dalla integrazione salariale.

In base alla normativa vigente, i fondi di solidarietà – che vengono costituiti dalle parti sociali e successivamente istituiti presso l'Inps da un decreto del Ministero del Lavoro di

concerto con il Ministero dell'Economia – possono erogare un assegno straordinario per il sostegno al reddito a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per l'opzione per l'accesso alla pensione “quota 100”, “con l'obiettivo di risolvere esigenze di innovazione delle organizzazioni aziendali e favorire percorsi di ricambio generazionale, anche mediante l'erogazione di prestazioni previdenziali integrative finanziate con i fondi interprofessionali”. Un ruolo importante di gestione dei flussi del mercato del lavoro che condividiamo pienamente.

Segnaliamo su tale tema però due aspetti di fondamentale rilevanza:

Anzitutto, il ruolo dei fondi interprofessionali dovrebbe rimanere quello di finanziare percorsi formativi e riguardare quindi l'ambito delle politiche attive. Fondoprofessioni, il nostro fondo di settore, è chiamato dalle parti sociali a realizzare percorsi di ricollocazione professionale per i lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro e a garantire l'aggiornamento professionale di coloro che intendono rispondere alle sfide che il mondo dei servizi professionali sta determinando. Non riteniamo quindi opportuno affidare ai fondi un ruolo di erogatore di misure di politica passiva, pena uno svilimento della loro funzione naturale.

In secondo luogo, le parti sociali del settore hanno sottoscritto nell'ottobre del 2017 un accordo per la costituzione del “fondo di solidarietà per le attività professionali”. Ad oggi i Ministeri competenti non hanno ancora concluso l'iter per l'istituzione dello stesso. È evidente, dunque, che per poter fare la nostra parte anche sul fronte dell'implementazione di “quota 100”, dobbiamo essere messi in condizione di agire. Attendiamo dunque fiduciosi un'accelerazione dell'iter di istituzione del fondo di solidarietà per le attività professionali.

In conclusione possiamo sicuramente affermare che il mercato del lavoro italiano risente di una serie di problematiche strutturali che sono particolarmente difficili da risolvere. Governo e Parlamento sono quindi chiamati ad una sfida di grande complessità: introdurre regole per tutelare i soggetti più deboli e rilanciare l'occupazione, cercando di mettere mano ad un assetto di politiche attive che finora non ha dato prove convincenti.

Confprofessioni parte sociale dei liberi professionisti è pronta a fornire il proprio apporto per il miglioramento del sistema attraverso le proprie forze e gli strumenti di cui dispone.

Roma, 4 febbraio 2019