



Atto Senato n. 685

**CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 4 MAGGIO 2023,
N. 48, RECANTE MISURE URGENTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE E
L'ACCESSO AL MONDO DEL LAVORO**

Senato della Repubblica

**10^a Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro
pubblico e privato, previdenza sociale)**

AUDIZIONE

16/05/2023

Conversione in legge del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro

Cosa viene meno? Il criterio di universalità selettiva, in base a cui qualsiasi nucleo familiare in condizione di povertà deve avere un sostegno minimo al reddito.

Cosa ne consegue? Un possibile dimezzamento della platea, con l'applicazione di categorie che non tengono conto dell'effettiva capacità di collocarsi sul mercato del lavoro, ma solo di età e di certe condizioni di fragilità. E i carichi di cura arrivano solo fino a 3 anni

La sostituzione del Reddito di Cittadinanza con l'Assegno all'Inclusione, una misura categoriale rivolta esclusivamente alle famiglie con minori, anziani o disabili, e il Supporto per la formazione e il lavoro, per le altre famiglie, costituisce una profonda e preoccupante novità rispetto al **criterio di universalità selettiva** che aveva caratterizzato le due precedenti misure nazionali di contrasto alla povertà, prima il REI e poi l'RdC. Si rischia di ricreare dopo un quadriennio un forte elemento di debolezza nel nostro sistema di welfare. Viene infatti abbandonato il **principio del reddito minimo (oggi vigente nella maggior parte dei paesi europei), il quale prevede che qualsiasi nucleo familiare che si trovi in condizione di povertà debba ricevere un sostegno minimo al reddito**. La conseguente riduzione della platea degli aventi diritto che ne risulterebbe è infatti rilevante. Dall'interazione tra le limitazioni categoriali e le modifiche strutturali introdotte nella nuova misura (scala di equivalenza, modifiche alle soglie per i nuclei in locazione, variazione dei criteri anagrafici, ecc.) si potrebbe determinare, secondo le prime stime che confrontano l'impatto dell'Assegno d'inclusione con il Reddito di Cittadinanza, addirittura un sostanziale **dimezzamento degli aventi diritto**".

La suddivisione categoriale dei potenziali beneficiari, peraltro, non si basa sulle loro effettive capacità di collocarsi sul mercato del lavoro, giacché l'accesso o meno alla misura non considera la formazione e la vicinanza o meno al mercato del lavoro e le esperienze pregresse, ma dipende esclusivamente dall'età della medesima o da particolari condizioni di fragilità all'interno del suo nucleo familiare. Così, ad esempio, un disoccupato ultracinquantenne viene trattato alla stessa maniera di un giovane laureato e non si tiene conto che alcune persone pur avendo un'età da lavoro potrebbero soffrire di particolari dipendenze o patologie psichiatriche o di diversa natura che possano di fatto ostacolare fortemente il loro ingresso nel mercato del lavoro, o che abbiano, in ogni caso, bisogni sociali cui deve essere data risposta con un'adeguata presa in carico.

Anche il **criterio selettivo con riguardo ai carichi di cura** risulta assai discutibile poiché limitato nel caso dei figli ai minori di tre anni, come se fosse concepibile che dopo tale età le necessità genitoriali vengano meno.

Come cambia la scala di equivalenza: scompaiono tutti i componenti maggiorenni fino a 59 anni non disabili e senza carichi di cura. Diventa quindi un coefficiente

moltiplicativo legato alla numerosità e alle fragilità presenti nel nucleo

Cosa ne consegue? Riduzione della platea e sperequazione tra le famiglie con figli, a seconda che abbiano più o meno di tre anni o siano maggiorenni. Specifica maggiorazione per le famiglie con disabili, ma sono una minoranza. La completa separazione della prestazione dall'Assegno unico e universale determina di fatto un positivo aumento del sostegno in favore dei figli minori. Da ciò tuttavia non consegue necessariamente che tutte le famiglie con minori riceveranno un maggior beneficio. Questo avviene nel caso in cui vi sia un componente del nucleo con carichi di cura ed i figli nel nucleo siano tutti minori.

Ci preoccupa la forte irregolarità nel sostegno reddituale sia rispetto allo strumento attualmente in vigore che tra il breve ed il medio-lungo periodo per la nuova misura, poiché riteniamo che possa risultare destabilizzante per le famiglie che si trovano in condizioni di particolare fragilità economica.

La struttura dell'assegno all'inclusione peraltro presenta una criticabile specificità nella definizione della **scala di equivalenza**, che, se si prescindesse dalla finalità categoriale dello strumento, risulterebbe di difficile comprensione anche per gli addetti ai lavori. E' infatti più piatta e peggiorativa rispetto a quella già inadeguata del Reddito di Cittadinanza, giacché scompaiono da essa tutti i componenti del nucleo maggiorenni fino a 59 anni non disabili e senza carichi di cura (siano essi figli o genitori). **Non si tratta dunque di un'effettiva scala di equivalenza, che dovrebbe tenere conto, con possibili pesi diversi, di tutti i componenti del nucleo familiare, quanto piuttosto di un coefficiente moltiplicativo legato alla numerosità e alle fragilità presenti nel nucleo.** Oltre a determinare una riduzione della platea degli aventi diritto, la nuova scala di equivalenza genera **sperequazioni nelle famiglie con figli, a seconda che essi abbiano età inferiore o superiore a tre anni (nel coefficiente attribuito al secondo adulto) o siano maggiorenni.** Solo le famiglie con disabili dovrebbero ricevere vantaggi dalla medesima, giacché s'introduce una specifica maggiorazione per loro e tuttavia, sebbene si tratti di un elemento positivo, occorre rilevare che ciò riguarda una netta minoranza dei potenziali beneficiari della misura.

La scala di equivalenza influisce sostanzialmente anche sul calcolo del beneficio economico: infatti si determina un vantaggio o uno svantaggio a secondo della composizione **della famiglia**. **La completa separazione della prestazione dall'Assegno unico e universale determina di fatto un positivo aumento del sostegno in favore dei figli minori** (tramite la fruizione piena del medesimo contestualmente al beneficio derivante dalla quota dell'Assegno d'inclusione legata a questi ultimi). **Da ciò tuttavia non consegue necessariamente che tutte le famiglie con minori riceveranno un maggior beneficio. Questo avviene nel caso in cui vi sia un componente del nucleo con carichi di cura ed i figli nel nucleo siano tutti minori.** Se invece ad esempio vi sono figli di almeno tre anni e non vi sono altri carichi di cura, la famiglia che riceve l'Assegno unico potrebbe essere penalizzata rispetto alla stessa famiglia che oggi riceve l'RdC se ha uno e due figli: la perdita del beneficio legata al mancato peso del secondo genitore non verrebbe infatti compensata dall'aumento del beneficio legato al peso dei minori. **Nell'insieme vi saranno dunque sensibili variazioni del beneficio economico che potrà essere maggiore o minore nelle famiglie con figli a seconda della loro composizione interna (età dei medesimi), mentre sarà generalmente maggiore nelle famiglie con disabili. Complessivamente si dovrebbe riscontrare un sostanziale riequilibrio degli importi in favore di queste**

ultime e delle famiglie con più figli se minorenni, sebbene per effettuare un confronto adeguato occorrerebbe valutare anche la possibile interazione con la nuova misura di attivazione lavorativa, che potrebbe in taluni casi incrementare sensibilmente il sostegno in favore di alcuni nuclei familiari ma solo per un periodo limitato ad un anno, oltre il quale i medesimi si troverebbero a disporre invece di un beneficio inferiore a quello percepibile con l'RdC. **Ci preoccupa questa forte irregolarità nel sostegno reddituale sia rispetto allo strumento attualmente in vigore che tra il breve ed il medio-lungo periodo per la nuova misura, poiché riteniamo che possa risultare destabilizzante per le famiglie che si trovano in condizioni di particolare fragilità economica.**

Famiglie in locazione: la soglia reddituale per accedere alla misura scende da 9.360€ a 6.000€ (o a 7.560€) se il nucleo è composto tutte da persone pari o superiore a 67 anni o da altri familiari tutti in condizione di disabilità o di non autosufficienza).

Un altro elemento di penalizzazione rispetto all'RdC che non condividiamo coinvolge le **famiglie in locazione**, poiché per loro **la soglia reddituale per accedere alla misura scende da 9.360€ a 6.000€ (o a 7.560€) se il nucleo è composto tutte da persone pari o superiore a 67 anni o da altri familiari tutti in condizione di disabilità o di non autosufficienza).** Anche il vincolo aggiuntivo sul patrimonio immobiliare che non **esclude più completamente la prima casa potrebbe determinare una riduzione della platea, sebbene assai lieve.** Per quanto concerne il patrimonio immobiliare, pur non impattando sull'importo della prestazione, **si esclude** chi supera anche di poco la soglia prevista generando conseguenze negative per le quali già come Alleanza chiedevano una soluzione.

Il vincolo della residenza scende, ma non abbastanza. La durata del rinnovo scende da 18 a 12 mesi, determinando una riduzione del beneficio crescente negli anni, vista l'interruzione di un anno tra un rinnovo e l'altro.

Condividiamo invece l'allentamento del vincolo anagrafico per il richiedente da 10 a 5 anni, seppur ancora non sufficiente e non rispondente ai richiami dell'UE (avevamo in più riprese sollecitato anche per l'RdC con una riduzione a 2 anni), che darà maggiore possibilità agli stranieri di accedere alla misura.

Non riteniamo giusta per contro la restrizione dei periodi di durata del rinnovo della prestazione dai 18 mesi previsti per l'RdC ai 12 mesi, poiché determina una riduzione del beneficio crescente negli anni per quelle famiglie che rinnoveranno più volte la prestazione, dato il mantenimento dell'interruzione di un mese nell'erogazione della prestazione durante il rinnovo (che noi già criticammo per l'RdC).

La franchigia di 3.000 euro per tutte le tipologie lavorative permette cumulo di reddito da lavoro con beneficio, ma solo per i nuovi lavori, quindi non sostiene i working poor. Bene invece la combinazione tra percezione del sostegno e attivazione lavorativa

L'estensione della franchigia di 3.000€ a tutte le tipologie lavorative è senz'altro positiva e permette un cumulo del reddito da lavoro col beneficio. Occorre tuttavia sottolineare che essa è limitata ai nuovi lavori, *dunque non sostiene i working-poor, determinando un'iniquità orizzontale rispetto ai medesimi. Analogamente, anche la sospensione e la successiva ripresa nell'erogazione del sussidio nonché il mancato calcolo del reddito nella definizione*

successiva dello stesso, in caso di accettazione di un'offerta di lavoro di breve durata, vanno considerati positivamente perché permettono di combinare meglio la percezione del sostegno con l'attivazione lavorativa dei beneficiari.

Senza indicizzazione, riduzione in termini reali per inflazione. Esclusione dei Caf

Non è prevista l'indicizzazione dell'Assegno che pure era stata inclusa nello schema iniziale della misura. Permane dunque anche in questo caso uno dei principali difetti dell'RdC, che determinerà nel tempo una riduzione in termini reali del beneficio conseguente all'inflazione.

Non è più permessa la richiesta della prestazione presso il Caf, i quali, oltre a fornire utili informazioni ai richiedenti e a poter semplificare la procedura abbinandola a quella dell'ISEE, garantivano un efficace servizio a riguardo.

Inclusione lavorativa, punto dolente.

- 1. analisi multidimensionale nuclei andrebbe fatta a monte della divisione categoriale**
- 2. devono essere garantiti percorsi in tutti i territori**
- 3. sanzioni severe**
- 4. servizio civile tra le forme attive d'inserimento: ma non è la sua natura**
- 5. l'infrastrutturazione dei CPI e di tutto il sistema lavoro appare ancora fragile**
- 6. Non condivisibile la definizione di "congruo"**

I percorsi d'inclusione sociale e soprattutto lavorativa sono stati uno dei punti dolenti del Reddito di Cittadinanza. Al di là di un annunciato maggior coinvolgimento dei Comuni, non si capisce bene quali siano i margini di miglioramento legati alla nuova normativa. **L'analisi multidimensionale dei nuclei è senz'altro importante, e noi dell'Alleanza l'abbiamo più volte rimarcato, ma andrebbe effettuata in via preliminare a monte della divisione categoriale in modo da poter coinvolgere nella misura e nella presa in carico eventualmente anche coloro che non possono essere in grado di entrare nel mercato del lavoro** per evidenti condizioni di disagio psico-sociale o particolari patologie, o che sono lontani dal mercato del lavoro e richiedono quindi interventi di inclusione e attivazione mirati. pur avendo un'età compresa tra 18 e 59 anni. Occorrerebbe poi mettere meglio in evidenza il ruolo e le responsabilità delle amministrazioni comunali rispetto a quelle dei servizi sociali, garantendone le risorse e la funzionalità.

Debbono essere effettivamente garantiti adeguati percorsi di inclusione socio lavorativa in ogni contesto territoriale, come avviene per il trasferimento economico, definendo puntualmente i livelli essenziali, potenziando i servizi di accesso, valutazione e presa in carico e le prestazioni che sostanziano tali percorsi, rafforzando l'infrastruttura sociale dei territori nel suo complesso, a partire dalle dotazioni organiche. Non sembra sufficiente il solo riferimento effettuato nel testo che prevede l'applicazione anche ai fruitori dell'assegno di inclusione dei servizi già previsti per i percettori del Reddito di Cittadinanza.

Il sistema sanzionatorio continua ad essere, come nel caso del RdC, particolarmente severo soprattutto se confrontato con altre frodi ai danni dello Stato che possono determinare danni erariali ben più ingenti (ad esempio attraverso l'evasione fiscale). Tale sistema non sembra essere certo stato efficace fino in fondo a disincentivare comportamenti scorretti da parte dei beneficiari. Sarebbe più opportuno prevedere delle sanzioni meno

severe, più commisurate al danno e concentrarsi sull'effettiva applicazione delle stesse.

In linea con il Programma GOL ed il Piano Nuove Competenze, l'articolato tende apprezzabilmente a combattere l'esclusione sociale ed a **favorire l'inserimento al lavoro attraverso tutte le forme "attive" concepibili, seppur ci pare improprio includere tra esse il Servizio Civile** – la cui natura è ben altra – e gli stessi PUC che dovrebbero essere progetti volontari cui aderire nell'ambito di percorsi di inclusione, indicando la volontà dichiarata di sostenere, incentivare e governare seriamente tutti i possibili strumenti a riguardo, confidando in una robusta accelerazione quantitativa e qualitativa dei Patti di servizio personalizzati. Permangono tuttavia alcune perplessità rispetto all'attuazione del pur condivisibile percorso di attivazione, poiché **l'infrastrutturazione dei CPI e di tutto il sistema lavoro appare ancora fragile** anche solo rispetto all'ottenimento dei dati necessari e alla possibilità di offrire proposte formative, tanto più rispetto alla capacità di produrre risultati in breve tempo nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Difficile **tuttavia** condividere la necessità che **un lavoratore in qualsiasi condizione si trovi debba essere condizionato ad accettare una proposta di lavoro (seppur a tempo indeterminato) a centinaia di km dal luogo di residenza, prescindendo dalle necessarie garanzie di sopravvivenza, o a decine di km per un'occupazione di breve durata. Questa scelta ci sembra una determinante regressione rispetto al principio consolidato nella UE riguardante le condizioni di congruità dell'offerta di lavoro, nonché non in linea con la medesima situazione riferita ai lavoratori percettori di Naspi.**

Strumento per la formazione e il lavoro non tiene conto del perdurare della difficoltà economica oltre il percorso formativo

Per quanto concerne lo strumento di Supporto per la formazione e il lavoro ci limitiamo a sottolineare la contraddizione di uno strumento condizionato alla prova dei mezzi per l'accesso (perfino più restrittivi dell'Assegno per l'Inclusione) che non tiene conto del perdurare della situazione di difficoltà economica oltre il percorso formativo frequentato.

Relazione tecnica lacunosa nella quantificazione di impatto, costi e benefici

Una nota finale occorre farla rispetto alla relazione tecnica di accompagnamento alla nuova normativa, che fornisce dettagliate spiegazioni per quanto riguarda gli incentivi alle assunzioni ed i loro effetti in termini di bilancio e, al contrario, risulta a dir poco lacunosa per le assai più rilevanti quantificazioni dell'impatto in termini di costi e di benefici dell'Assegno all'Inclusione, che difficilmente possono essere comprese prima ancora che condivise o meno di fronte ad una documentazione così scarna. Tenendo conto di questa incertezza, non possiamo comunque condividere i risparmi di spesa indicati (tenendo anche conto della misura di attivazione lavorativa) data anche la particolare pressione sulle famiglie in difficoltà economica in questo difficile momento che sta attraversando il paese.