



Audizione in 11° Commissione

Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale

Senato della Repubblica

disegno di legge n. 1018 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4

5 febbraio 2018

Premessa

Il reddito di cittadinanza (RdC) costituisce la prima inedita esperienza di appostamento di ingenti risorse finanziarie¹ su una misura strutturale di contrasto alla povertà. Lo sviluppo di quest'ultima è l'esito di una severa ineguaglianza nella distribuzione della ricchezza aggravata dalla debolezza dei diversi schemi di protezione dalla povertà che si sono succeduti negli anni. E' sul reddito che si inscrivono gran parte delle disuguaglianze economiche e sociali che attraversano le nostre vite: scontiamo in Europa uno dei più alti indici di concentrazione di ricchezza: l'indice di Gini è pari a 0,32 contro lo 0,30 europeo (media UE). Ai motori delle disuguaglianze economiche - di ordine sovranazionale e globale - le politiche governative nazionali non hanno posto alcun freno ed in pieno smantellamento del *Welfare*, povertà economica e esclusione sociale sembrano ormai costituire il tratto distintivo del modello sociale che si sta affermando. Molte di queste disuguaglianze economiche si sono generate nel *mercato del lavoro*, sicché precariato, lavoro intermittente, bassa intensità di ore lavorate ed erosione dei diritti sindacali, hanno modificato il fenomeno della povertà favorendo lo scivolamento di 5 milioni di lavoratori sotto la soglia della povertà: i lavoratori poveri. Le politiche del lavoro - *in primis il JOBS ACT* - hanno accompagnato questo impoverimento anziché contrastarlo, facendo pagare il costo più salato ai giovani, alle donne, ai lavoratori immigrati e a chi vive a Sud dello stivale. Questo mercato che produce prevalentemente lavoro cattivo determina evidentemente anche una carriera nella povertà in vecchiaia, colpendo in particolare le donne, storicamente segregate in settori economici caratterizzati da bassi salari o direttamente espulse dal mercato. Ne consegue che se non si interviene sulle regole che determinano quel lavoro cattivo, la povertà continuerà a diffondersi con e senza occupazione. Non può dunque sorprenderci se il 29% della popolazione italiana è a rischio di povertà ed esclusione sociale [Istat 2018].

¹ Decreto 28 gennaio 2019, n.4 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" - Art. 12. Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc : 1) Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del Rdc e della Pensione di cittadinanza, di cui agli articoli 1, 2 e 3, degli incentivi, di cui all'articolo 8, nonché dell'erogazione del Reddito di inclusione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, sono autorizzati limiti di spesa nella misura di **5.894 milioni di euro nel 2019**, di **7.131 milioni di euro nel 2020**, di **7.355 milioni di euro nel 2021** e di 7.210 milioni di euro annui a decorrere dal 2022 da iscriversi su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza».

Vi è poi una povertà multidimensionale correlata a molteplici fattori, sul cui stato di disagio pesa anche la povertà di reddito da lavoro. Sono gli inoccupabili (per dirla con il linguaggio delle politiche attive del lavoro) lasciati ormai soli da quel welfare pubblico in via di dissoluzione. Ne consegue che una risposta *mercato-lavoristica* a questa ampia fetta del fenomeno non garantisce l'uscita dalla trappola della povertà. Questa premessa è d'obbligo poiché nell'obiettivo del RdC si è teso ad integrare forzatamente due obiettivi distinti: la lotta alla povertà da un lato e il diritto al lavoro dall'altro.

Il Reddito di Cittadinanza: lo schema del dispositivo

Come tutti gli schemi di protezione dalla povertà, l'impianto del dispositivo è stato analizzato a partire da: platea dei destinatari; unità di riferimento della misura; la condizionatezza e quindi: obblighi/sanzioni per i destinatari; misure di incentivi alle imprese

a) Platea dei destinatari

Non è una misura universale rivolta a tutti i poveri: sono 9 milioni e 368mila i poveri relativi e 5 milioni e 58mila i poveri assoluti [Istat 2018]. E' una misura selettiva rivolta ad una sola parte della platea dei poveri: poco meno di 5 milioni di persone. Ma è comunque la prima misura di contrasto alla povertà che assume a riferimento un target così numeroso. Basta un confronto con la platea di riferimento del Reddito di inclusione (ReI): 1 milione 329 mila e 325 persone [INPS 2019] e si palesa l'importante distanza tra le due misure.

Certo è che in termini di riduzione delle disuguaglianze, la prima versione del RdC che interveniva su tutta la povertà relativa, avrebbe impattato sulla redistribuzione del reddito in modo significativo: *"La disuguaglianza si riduce di quasi 2 punti secondo l'indice di Gini, che passa dallo 0,300 allo 0,282. Per questo tipo di indicatore, si tratta di una variazione significativa"*[audizione ISTAT]. Ed è anche evidente che il dimezzamento delle risorse economiche destinate al dispositivo (la stima di Istat era di 15 miliardi di euro) ha ridotto significativamente la platea dei destinatari ma anche la capacità della misura di ridurre le disuguaglianze.

Non basta. La contrazione del numero dei beneficiari è stata operata alzando i criteri di accesso alle famiglie immigrate: 10 anni di residenza di cui 2 continuativi, oltre ad un'altra serie di sbarramenti per i cittadini extraUE che non provengono da paesi che hanno sottoscritto accordi bilaterali di sicurezza o che non sono titolari di diritto di permesso o del diritto di soggiorno permanente; o in possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

USB ritiene che attraverso questi prerequisiti di ingresso alla misura si operi una vera discriminazione nei confronti delle famiglie immigrate (e dei loro minori), tenuto conto che le statistiche sulla povertà evidenziano come sono i nuclei familiari con componente immigrata quelli più colpiti dalla povertà assoluta e relativa. Chiede al riguardo, almeno un allineamento ai prerequisiti del ReI in riferimento alle famiglie di immigrati

b) Unità di riferimento

E' un misura familistica che assume il nucleo familiare e non la persona quale beneficiario del sostegno al reddito. USB ribadisce che questo familismo di cui è intriso il nostro *welfare* ha un impatto particolarmente dannoso proprio sulla componente femminile, poiché la lega doppiamente a quel partner che – nella maggior parte dei casi di violenza domestica – coincide con il soggetto maltrattante (uno su quattro femminicidi viene consumato in famiglia). Una misura soggettiva, come il “reddito di base” proposto dalla USB o del “reddito di autodeterminazione” proposto dal movimento femminista NUDM, avrebbe consentito l'uscita delle donne dai circuiti della violenza domestica e dalla violenza economica che esperisce dentro e fuori le mura domestiche. Posto che la scelta di una misura su base familiare è evidentemente più conveniente in termini di risorse economiche da appostare, non si comprende la ragione per cui non sia stata prevista almeno l'erogazione del RdC in modo soggettivo, equi-distribuendo l'importo economico tra i diversi componenti maggiorenni del nucleo. Questa variante avrebbe mitigato, il danno sopra evidenziato e restituito maggiore autonomia alle donne. Discorso a parte merita quel nucleo familiare composto da coniugi separati o divorziati che risiedono nella stessa abitazione. Nelle famiglie povere il problema del disagio abitativo (specie nelle città metropolitane) impone la convivenza a prescindere dallo stato civile. D'altronde, non è la diversa residenza tra gli ex-coniugi a garantire eventuali “finte separazioni/divorzi” per accedere alla misura.

Al riguardo, riteniamo che sia opportuno ridefinire questo aspetto consentendo ai due ex-coniugi di accedere al RdC in modo autonomo, agevolando così la fuoriuscita da una coabitazione forzata, peraltro dettata dalla povertà economica.

c) Livello di condizionatezza della misura

Le nostre critiche al dispositivo si muovono nella direzione opposta a quelle rappresentate da quelle organizzazioni sindacali che hanno sostenuto l'attuazione del *Jobs Act* con particolare riferimento al decreto legislativo n. 150/2015. Questa precisazione è d'obbligo poiché la misura è un combinato disposto delle famigerate “politiche di attivazione” che attraversano i dispositivi del sociale e del lavoro inaugurate con il decreto legislativo 150/2015 e con il Reddito di inclusione (Rel). Al riguardo, sosteniamo che attraverso le politiche di “attivazione” si esaspera il processo di disciplinamento del soggetto (disoccupato, sottoccupato e povero). Si tratta di un cambio di paradigma di assoluto rilievo poiché sottende che: 1) il beneficiario sia colpevole della propria condizione di svantaggio dato che non è stato capace di essere efficacemente competitivo sul mercato; 2) lo Stato (creditore) debba intervenire a sostegno del cittadino (debitore) ma alla sola condizione che quest'ultimo “restituisca” quanto dovuto, osservando pedissequamente l'insieme di azioni previste nel contratto: *il Patto di servizio*. Non è casuale che nell'impianto discorsivo venga sottolineato che si tratta di una *norma antidivano*, dimenticando quanti sono poveri pur lavorando e quanti lo sono perché non c'è lavoro.

Questo *workfare* sostenuto dalla CE, ampiamente collaudato nel resto d'Europa, seppur inaugurato da Renzi-Gentiloni, date le scarse risorse economiche appostate sull'attuazione, non ha mostrato appieno la direzione di questo cambiamento.

Al contrario, Il Reddito di cittadinanza costituisce l'attuazione più pedissequa di quanto previsto dal 150/2015 (in tema *workfare*) in combinato disposto con il REI (in tema di contrasto alla povertà). Mutua da quest'ultima misura, quella condizionalità estesa a tutti i membri del nucleo familiare, dal momento della sottoscrizione, fino al rispetto del programma settimanale da parte di ciascuno membro. In un'ottica di genere, questa condizionalità familiare crea un ulteriore aggravamento per le donne che esperiscono violenza domestica, legate così a doppio filo al partner maltrattante. Resta ovviamente da chiedersi come si concilia questa rigida condizionalità con le tante storie di vita degli occupati poveri.

Rispetto alle due tipologie di patto: *Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale* che di fatto definiscono le due distinte tipologie di attivazione del nucleo familiare, non si comprende in quale momento avvenga questa dipartita, poiché le *equipe* multidisciplinari operano nei servizi sociali e non nei CPI che sembrerebbero essere il primo punto di accesso alla misura. E mentre i CPI verranno rafforzati in termini di personale (4mila assunzioni oltre i 6mila *navigator*) i servizi sociali comunali restano chiaramente in una condizione di profonda carenza di personale. Già la misura del Rel, nel processo di attuazione, aveva mostrato la grave distanza tra l'impianto normativo e la sua attuazione, tenuto conto della debolezza dei servizi sociali comunali in generale e della profonda eterogeneità su base distrettuale. Al riguardo, riteniamo che sia necessario chiarire questo aspetto poiché, l'impianto del Rel sembrerebbe comunque essere assorbito integralmente dentro il RdC attraverso il *Patto per l'inclusione sociale*.

In merito all' "offerta congrua", altra eredità dei governi di centro-sinistra (decreto legislativo 150/2015) ne segnaliamo l'eccessiva rigidità in merito alle distanze dal luogo di residenza del nucleo familiare: nel dispositivo² emanato a luglio 2018, quella distanza non poteva superare gli 80 km dalla residenza mentre nell'RdC si allarga anche a tutto il territorio nazionale. Posto che tutti i componenti del nucleo familiare sono tenuti a firmare il Patto di Servizio e che tutti (almeno i maggiorenni) saranno interessati dall'"offerta congrua", è verosimile che a ciascuno potrebbero essere proposte offerte di lavoro in territori diversi da quello di residenza. Inutile precisare a quale destino sarebbe avviato quel nucleo familiare. Considerando poi le condizioni in cui versa il mercato del lavoro nel Mezzogiorno, dovremmo aspettarci un ulteriore esito migratorio dal Sud al Nord del nostro paese, impoverendo così un Mezzogiorno già malridotto anche a causa della forte migrazione dei giovani in Europa.

L'altro aspetto che riteniamo di segnalare sull'"offerta congrua" attiene l'entità della retribuzione. Secondo quanto previsto dal decreto dell'Ex Ministro del lavoro, tale entità è

² Decreto del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali del 10 aprile 2018: "*Definizione dell'offerta di lavoro congrua, ai sensi degli articoli 3 e 25 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*"

definita congrua quando è maggiore del 20% dell'ultima indennità percepita da quell'ex-occupato.

Posto che l'indennità di disoccupazione implica già una contrazione dell'ultimo salario, riteniamo sia necessario alzare quella percentuale per evitare il perpetuarsi di quel fenomeno dei *working poor*. Le donne poi, che storicamente subiscono il *gender pay gap*, sarebbero peraltro ulteriormente penalizzate poiché a loro sono riservati i salari più bassi (segregazione orizzontale verticale) e conseguentemente, un'indennità di disoccupazione più bassa. Inoltre, il decreto sull'offerta congrua non declina la fattispecie di coloro che non hanno mai lavorato o non hanno mai beneficiato di un'indennità di disoccupazione. Come avverrà in questo caso il calcolo dell'"offerta congrua" dal punto di vista della retribuzione? La questione è centrale, tenuto conto di quell'ampia componente (*in primis* femminile) che non è mai riuscita ad accedere ad un'occupazione.

Infine, rispetto alla già ampia casistica di sanzioni previste, riteniamo che la prevista punibilità penale: da uno a sei anni di reclusione, per coloro che hanno fornito informazioni mendaci per ingresso o rinnovo del RdC, esprima un'intensità repressiva esagerata semmai legittima solo verso quei grandi e ricchi evasori di cui il nostro paese è gravido.

d) E' un ulteriore bonus alle imprese

Il RdC passa alle imprese qualora assumano un beneficiario di RdC, fino a 18 mesi di defiscalizzazione (max 780 euro mensili) qualora venga assunto al momento di ingresso nella misura. L'unica condizionalità per l'impresa è che l'assunzione sia a tempo pieno e indeterminato e non ci sia licenziamento (senza giusta causa o giustificato motivo) **prima di 24 mesi**. Questo bonus si somma ad altre forme di bonus, di cui alcuni già operativi da diversi anni. In passato abbiamo fortemente criticato questi bonus poiché, stando alle norme attuali (contratto a tutele crescenti e abolizione dell'articolo 18) non garantiscono un'occupazione di lungo termine al momento della chiusura del bonus (dopo i 24 mesi).

Non basta. L'impianto del RdC non mette in discussione il mercato della ricollocazione composto da Agenzie Private del Lavoro accreditate (APL) dagli Enti di formazione e dai fondi interprofessionali. Tutt'altro: se l'assunzione del beneficiario è mediata da queste due tipologie di enti, il bonus viene ripartito in parti uguali: metà all'impresa e metà alla APL o Ente di formazione. Resta da chiarire quali siano stati i sistemi di calcolo adottati per definire il beneficio mensile massimo per l'impresa pari a 780 euro. Al riguardo, ricordiamo che l'integrazione al reddito è data da due componenti, di cui una parte monetaria di sostegno al reddito (500 euro mensili) e una parte legata al sostegno dei contratti di locazione (280 euro mensili) o di mutuo (150 euro mensili). Non sono chiare le ragioni perché questa seconda parte debba tradursi in un benefit per l'impresa.

Conclusioni

USB riconosce in questo dispositivo, il primo sostanziale appostamento di risorse economiche a favore di quella parte di popolazione che ha maggiormente pagato la lunga e profonda crisi nonché, quelle politiche del lavoro che hanno minato i diritti al lavoro di qualità e l'accesso ad una vita dignitosa. Riconosce l'urgenza di intervenire su tutti i poveri relativi (oggi esclusi dal provvedimento) anche attraverso un investimento su quelle infrastrutture sociali che, oltre a creare nuovi posti di lavoro costituirebbe un sostegno al reddito indiretto di tutte e tutti. Ribadisce l'urgenza di nuovi investimenti anche sul fronte della prevenzione ambientale e del dissesto idrogeologico poiché senza nuovo lavoro, il potenziamento dei servizi di incontro domanda/offerta di lavoro, perde evidentemente la sua ragion d'essere.

In merito allo schema di protezione dalla povertà (RdC) ne critica la forte connotazione mercatolavoristica e rigida condizionalità che sembra dimenticare le ragioni di un lavoro impoverito e aggravato dalla contrazione del welfare. Ne critica la visione familistica e la forte discriminazione verso gli immigrati. Auspica una revisione del dispositivo in questa direzione in combinato disposto con la rimozione di tutte quelle norme che hanno determinato il lavoro povero.

Sottolinea l'urgenza di rivedere i parametri dell'"offerta congrua" evitando così quel dumping salariale che ormai investe il mercato del lavoro nonché, di riaprire il dibattito sul salario minimo legale, tenuto conto dei centinaia di "contratti pirati" che contribuiscono alla discesa libera dei salari.

Infine, USB segnala l'urgenza di valutazioni della misura a partire dall'impatto che questa avrà sulle beneficiarie e beneficiari, approfondendo attraverso indagini qualitative le diverse dimensioni del cambiamento che hanno interessato i nuclei familiari. Sottolinea la necessità di un sostanziale coinvolgimento di enti pubblici di ricerca a tale fine in virtù di quella terzietà necessaria alla valutazione di questa politica.

USB

Viviana Ruggeri