



RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Relatori PARENTE, PATRIARCA, LAUS e NANNICINI)

Comunicata alla Presidenza il 26 marzo 2019

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze
con il Ministro per la pubblica amministrazione
e con il Ministro della giustizia**

(V. Stampato n. 1018)

approvato dal Senato della Repubblica il 27 febbraio 2019

(V. Stampato Camera n. 1637)

modificato dalla Camera dei deputati il 21 marzo 2019

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 21 marzo 2019*

ONOREVOLI SENATORI. – Siamo giunti alla terza lettura del disegno di legge di conversione del decreto-legge su reddito di cittadinanza e « quota 100 ». Le parti modificate dall'altro ramo del Parlamento riguardano sostanzialmente il reddito di cittadinanza.

Nell'*iter* parlamentare, nonostante le numerose e, purtroppo sempre respinte, proposte del partito democratico, il decreto sul reddito di cittadinanza non ha mutato l'impianto di fondo, confondendo sostegno al lavoro e contrasto alla povertà. In tutti gli altri Paesi del mondo queste due misure sono messe in opera attraverso politiche pubbliche specifiche e separate, proprio perché i loro diversi obiettivi richiedono differenti modalità di realizzazione. Il sostegno al lavoro abbisogna, oltre che di un sistema di accompagnamento alle persone, della promozione di un clima imprenditoriale che favorisca gli investimenti e crei nuove opportunità di lavoro, soprattutto nelle aree più deboli del Paese come il nostro Mezzogiorno. La lotta alla povertà porta con sé l'individuazione reale dei veri poveri, dei senza tetto, di tutti coloro che vivono spesso in famiglie a forte rischio di disagio sociale. Pur con tutti i limiti, i Governi della diciassettesima legislatura avevano individuato da una parte, il Reddito di inclusione e, dall'altra la costituzione, per la prima volta nella storia italiana, di un'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), con la conseguente impostazione di una nuova impalcatura di diritti, come ad esempio l'assegno di ricollocazione per chi perde il lavoro. Secondo il partito democratico andava proseguita e rafforzata la strada intrapresa.

La confusione, al contrario, in questo decreto di misure di sostegno al lavoro e con-

trasto alla povertà crea un mostro giuridico e il rischio concreto di non aiutare davvero proprio i poveri veri, le disoccupate e i disoccupati, le persone con disabilità e in molti casi le donne.

E fa male, come cittadina ancor più che come rappresentate dei cittadini, rendersi conto che l'Italia farà un salto nel buio perché questa normativa, fatta frettolosamente e guardando un orizzonte risicato nel tempo come le prossime scadenze elettorali, aumenterà il debito pubblico italiano e quello personale di ognuno di noi, aumento che si tradurrà in interessi più alti su mutui e sui finanziamenti alle imprese e avrà conseguenze sulla nostra vita quotidiana. I nostri figli si troveranno domani a vivere in un Paese incapace di prendere decisioni di politiche economiche perché stretto dalla morsa del debito, come è già accaduto purtroppo nella nostra storia. E tutto questo senza dare vita a provvedimenti giusti, equi e strutturali perché il reddito di cittadinanza lascerà indietro persone e famiglie davvero bisognose e « quota 100 » rappresenta un intervento pensionistico « a termine » fino al 2021, che con la necessità dei due requisiti insieme, 62 anni di età e 38 di contributi, non intercetterà lavoratrici e lavoratori più deboli e con carriere discontinue.

Focalizzerò ora alcune modifiche approntate dalla Camera in tema soprattutto di intesa Stato-regioni, disabilità, assunzioni, controlli, livelli essenziali delle prestazioni.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati sono state introdotte novità importanti, soprattutto in tema di intesa Conferenza Stato-regioni, intesa che era necessaria per materie di legislazione concorrente come quelle del lavoro e ancor di più per le poli-

tiche sociali sulle quali la potestà legislativa è demandata alle regioni in un quadro di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni spettante allo Stato. Rimarco, a questo proposito, che la minoranza parlamentare si è trovata a esercitare un ruolo di garante della necessità dell'intesa con le regioni, attraverso l'ascolto vero dei rappresentati istituzionali delle regioni stesse in audizione e la conseguente attività emendativa che è stata regolarmente respinta dalla maggioranza in prima lettura del provvedimento, salvo poi modificare il testo alla Camera nella direzione auspicata. Il Governo avrebbe dovuto preoccuparsi del dialogo con le regioni prima dell'approdo del testo in Parlamento. Sarebbe stato di sua competenza e responsabilità. Mi domando perché non l'abbia fatto. Le risposte potrebbero essere molteplici: incompetenza, scarsa visione di uno Stato rispettoso dei vari livelli istituzionali o, cosa ancor più grave e preoccupante, tentativo di scavalcare le fondamenta e le regole del nostro vivere democratico.

Riteniamo che anche l'accordo « politico » con i livelli regionali, recepito nel testo approvato dalla Camera, sia stato importante, anche per mitigare e arginare regolamentazioni a nostro avviso sbagliate di avvio e gestione del Reddito di cittadinanza. E così il comma 3 dell'articolo 12 da una decina di righe nell'impianto iniziale è diventato nel testo Camera di due pagine, aggiungendo i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater. Questo provvedimento, come molti altri del Governo, risente di una scrittura dei testi ridondante, noncurante dell'accessibilità delle norme, soprattutto quando esse si rivolgono a cittadine e cittadini più fragili. Il disordine è indice della difficoltà di una maggioranza non compatta, che va avanti per somma di provvedimenti senza una visione d'insieme e unitaria del Paese.

Per l'avvio del Reddito di cittadinanza nel testo iniziale erano stati previsti contratti di collaborazione per « professionalità » sele-

zionate da ANPAL Servizi, professionalità che nell'opinione pubblica hanno assunto la denominazione di « navigator », nel numero di 6000. Ora nel testo modificato le risorse sono state ridimensionate a favore delle regioni e queste figure saranno 3000 con contratti di collaborazione. Dunque a termine e senza una certezza di lavoro continuativo, per svolgere la delicata funzione attribuita dalla legge, ovvero di aiutare a trovare occupazione ai beneficiari del Reddito di cittadinanza. Inoltre è stata definita la funzione di questi collaboratori e queste collaboratrici che andranno a fornire assistenza tecnica e, nell'ambito del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, previsto ora dal nuovo comma 3 dell'articolo 12, « i contingenti di risorse umane individuati nel piano medesimo possono svolgere la propria attività presso le sedi territoriali delle regioni ». Rimane il peccato originale: si immettono nel sistema di servizi al lavoro italiano 3000 precari, laureati, le cui modalità di selezione non sono ancora rese pubbliche, che dovranno essere formati sul campo presumibilmente da altri precari che sono già operanti nell'ambito di ANPAL Servizi.

A tale proposito nel testo modificato dalla Camera all'articolo 12 è stato aggiunto all'ultimo minuto un comma 4-bis che prevede 25 milioni di euro nell'arco di tre anni per non definite spese di funzionamento di ANPAL. Il partito democratico propone ancora una volta di assumere i 652 precari di ANPAL Servizi e di destinare parte di queste risorse aggiuntive a tale obiettivo per proseguire il percorso di stabilizzazione del personale con contratto di lavoro a tempo determinato e con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, tramite procedura concorsuale riservata.

Nel 2017 si è provveduto a 48 stabilizzazioni tramite accordo sindacale, grazie alla mobilitazione del personale, dei sindacati e del coordinamento dei precari, processo in-

terrotto da un intervento della Corte dei conti. Nelle more del pronunciamento definitivo della Corte dei conti è sicuramente possibile, prevedendo risorse aggiuntive rispetto al milione dell'attuale testo, continuare ad assumere stabilmente le persone.

Nel corso del dibattito parlamentare il Governo ha risposto in maniera surreale e a tratti cinica alle nostre richieste di stabilizzazione di professionalità, che sono molto rare nel sistema italiano, adducendo motivazioni riferite al fatto che la situazione dei precari di ANPAL Servizi è responsabilità dei Governi della passata legislatura.

Per amore di verità ricordiamo che ANPAL Servizi Spa raccoglie l'eredità di Italia Lavoro Spa, istituita a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 maggio 1997, con compiti in materia di politiche attive del lavoro, di volta in volta definiti con provvedimenti succedutisi nel tempo.

Attualmente ANPAL Servizi dispone di circa 1.103 addetti, l'incidenza del personale precario è assolutamente rilevante, pari al 60 per cento del totale, di cui 134 con contratti a tempo determinato (12 per cento) e 520 con contratti di collaborazione (47 per cento). Il bacino del personale precario si è profondamente allargato in questi 22 anni.

Il personale precario nel corso degli anni, prima in Italia Lavoro poi in ANPAL Servizi, ha partecipato alle procedure di selezione a evidenza pubblica secondo le decisioni stabilite dall'azienda, sottoponendosi a prove selettive talvolta per la stessa posizione ricoperta in precedenza.

Si tratta di lavoratrici e lavoratori che vivono sicuramente in uno stato di incertezza non certo recente. Attivatori di diritti sociali, personale qualificato impegnato quotidianamente nell'assistenza tecnica ai centri per l'impiego, alle regioni e nella gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'istruzione e dell'inclusione sociale. Il vero volto precario dei servizi pubblici.

Il quadro complessivo che si determinerà una volta assunti i 3000 «navigator» sarà quello di una società partecipata al cento per cento che opera sotto il controllo dell'ANPAL con un organico composto al 90 per cento da tipologie contrattuali precarie e soltanto dal 10 per cento di contratti di lavoro stabile.

Di conseguenza con il decreto sul Reddito di cittadinanza si implementerà la condizione dei precari che ricollocano i disoccupati e i poveri.

Nessun piano di potenziamento qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici per l'impiego è immaginabile senza un reale percorso di stabilizzazione di tutti i rapporti di lavoro precario.

Nel testo modificato dalla Camera si è operata una modifica minimale riguardante le famiglie con disabili, portando un correttivo sul parametro della scala di equivalenza, alzando il massimale a 2,2 da 2,1 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave. È necessario invece, come chiedono le associazioni di rappresentanza della disabilità, considerare il parametro della scala di equivalenza di 0,4 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza e di 0,2 per ogni componente con disabilità media, come definite dall'allegato 3 al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, e fino ad un massimo di 2,5.

Per supportare e aiutare veramente le famiglie con persone con disabilità in condizioni di povertà ed evitare ricorsi, date le recenti pronunce del Consiglio di Stato, è necessario inoltre prevedere l'eliminazione dal computo per la soglia reddituale delle provvidenze assistenziali erogate a titolo delle minorazioni civili, peraltro già escluse dall'ISEE.

Nelle parti modificate di cui discutiamo qui in terza lettura, all'articolo 6, comma 6-ter, per potenziare le attività di «con-

trollo » nei confronti dei beneficiari del Rei, è prevista l'assunzione straordinaria di cento unità di personale del ruolo ispettori del Corpo della guardia di finanza e all'articolo 7 comma 15-*quater*, per contrastare il lavoro irregolare dei percettori del Reddito di cittadinanza il contingente di personale dell'Arma dei carabinieri è incrementato di 65 unità.

Premesso che è sempre importante aumentare il numero del personale che vigila sulla sicurezza dei cittadini, anche da questi articoli aggiuntivi del provvedimento si evince, ancora una volta, la natura dell'intervento basato su un intento punitivo di chi è in difficoltà, non accogliente, per cui non si assumono assistenti sociali e si distrugge l'approccio del reddito di inclusione, basato sulla prossimità, sulle reti sociali.

Sul controllo dei consumi delle persone in difficoltà si rischia la standardizzazione di gusti e stili di vita, andando a incoraggiare produzioni di serie e di scarsa qualità. È profondamente ingiusto che una misura che si propone di contrastare la povertà vada nella direzione contraria a un'economia sostenibile a livello produttivo e che il Reddito di cittadinanza diventi in realtà una « carta dei consumatori » perché consumino la sovrapproduzione.

Le persone e le famiglie in condizioni di bisogno hanno diritto di essere liberi di scegliere la propria vita e le proprie abitudini, anche se sono in difficoltà economica. E la politica deve adoperarsi per consentire a tutte e a tutti delle opportunità, perché « lo sviluppo è libertà », come sostiene un grande del nostro tempo, Amartya Sen.

Questo decreto-legge, al contrario, è molto pasticciato e confuso e nel passaggio alla Camera si è ulteriormente aggrovigliato il percorso. Si mette in piedi un meccanismo complicato che si può impigliare proprio nell'esigibilità reale dei diritti/doveri delle cittadine e dei cittadini e nel creare un sistema di opportunità reali di lavoro. Nella

normativa ci sono troppi passaggi non chiari e macchinosi e, di conseguenza, il tema è come si garantiscono i livelli essenziali delle prestazioni dalla Sicilia alla Lombardia, gli stessi in tutto il territorio nazionale. Perché delle due l'una, o le persone, i nuclei familiari prenderanno il reddito senza politiche attive, soprattutto nelle parti del Paese dove i centri per l'impiego sono particolarmente deboli e non attrezzati, e allora è questa una misura assistenziale, o lo Stato deve adoperarsi a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Bisogna fare in modo che un cittadino calabrese, alla stessa maniera di un lombardo, si possa recare in un centro per l'impiego e l'operatore abbia la possibilità di valutare se indirizzare il beneficiario di reddito di cittadinanza al patto per l'inclusione o al patto per il lavoro e che si mettano tutti i percettori di reddito nelle condizioni di essere convocati entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio dai centri per l'impiego o dai servizi competenti per il contrasto della povertà, dopo essere stati individuati e resi noti per il tramite della piattaforma digitale, come recitano le ultime norme modificate dalla Camera.

Riteniamo inoltre che le modifiche introdotte in materia di monitoraggio siano anch'esse molto confuse: sono troppi i soggetti coinvolti, troppi i decreti da attuare, troppi i servizi previsti. Nulla in questo decreto-legge è semplice e lineare, neanche la norma sul monitoraggio. Ciò è dovuto al fatto che il pensiero che sta alla base del decreto-legge è disordinato e privo di una visione organica e lungimirante e, di conseguenza, il risultato è un insieme di norme ripetitive e complicate.

A questo proposito non possiamo non chiederci per quale motivo coloro che hanno fatto la domanda prima della data di entrata in vigore della legge di conversione possano avere per sei mesi il beneficio economico « pur in assenza » dell'eventuale ulteriore certificazione, documentazione o dichiara-

zione sul possesso dei requisiti, richiesta in seguito alle disposizioni introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge. Ciò significherà che, anche qualora i « primi » beneficiari non integrino la documentazione (che invece gli altri beneficiari, ovvero coloro che presenteranno la domanda successivamente, dovranno presentare in modo completo) potranno comunque avere il beneficio economico per sei mesi. Questa norma introduce una disparità di trattamento nei confronti dei richiedenti dovuta esclusivamente al fattore tempo: chi ha fatto la domanda prima avrà il reddito di cittadinanza anche se non integrerà la documentazione in attuazione di quanto previsto dalla legge di conversione del decreto-legge.

In merito all'apparato sanzionatorio previsto dal decreto-legge, del tutto sproporzionato in un'ottica meramente punitiva, ma non efficace, si segnala che sull'articolo 7-ter, in materia di sospensione del beneficio in caso di condanna o applicazione di misura cautelare personale, la Commissione Affari costituzionali del Senato, in sede consultiva, ha osservato che « la decorrenza "de iure" del diritto al ripristino dell'erogazione del reddito di cittadinanza, a seguito di revoca della sua sospensione da parte dell'autorità giudiziaria, dalla data di presentazione della domanda, senza effetto retroattivo, a prescindere dalla fattispecie concreta, andrebbe valutata, sia in punto di ragionevolezza, sia alla luce del principio di presunzione di non colpevolezza di cui all'articolo 27 della Costituzione ».

Sono poi state apportate modifiche relative all'introduzione *ex novo* di norme in materia di assunzioni nelle pubbliche amministrazioni orientate a semplificare il *turnover* di personale in alcune amministrazioni con l'unico scopo di arginare, almeno in parte gli effetti dirompenti – finora del tutto sottovalutati dal Governo – che le uscite anticipate per « quota 100 » rischiano di determinare per la funzionalità dei servizi al

cittadino in comparti cruciali. Le modifiche introdotte che riguardano l'amministrazione giudiziaria, il Ministero per i beni e le attività culturali e in parte la sanità non solo non danno una risposta esaustiva alle conseguenze che il prepensionamento non programmato rappresenterà per il funzionamento della pubblica amministrazione, ma lasciano fuori un comparto cruciale come quello della scuola dove c'è il gravissimo rischio – considerato il blocco dei concorsi previsto dall'ultima legge di bilancio – di non avere insegnanti sufficienti a rispondere alle necessità che potranno ravvisarsi per il prossimo anno scolastico.

Dall'opposizione, se verrà approvata questa norma, anche fuori dalle Aule parlamentari, vigileremo per prima cosa sulla realizzazione vera dei livelli essenziali delle prestazioni per garantire i diritti e dare la possibilità ai nostri concittadini di adempiere i propri doveri.

E le nostre battaglie si sposteranno anche a livello europeo, per istituire una misura universale, europea di sostegno al reddito. Perché questa è l'unica soluzione in un mondo globalizzato e competitivo in cui si dovranno mettere al centro le competenze delle persone in un mercato del lavoro profondamente in cambiamento.

Infine ritengo che gli effetti delle norme dovranno essere soprattutto misurate sul benessere delle donne. Recentemente una donna illuminata come Luisa Muraro ha ricordato, a proposito di Reddito di cittadinanza, che agli inizi del femminismo, alcune militanti lanciarono l'idea di un salario al lavoro domestico, che era teoricamente ben fondata. Ebbero un certo seguito, ma non abbastanza da farne un'idea vincente in quel campo di battaglia che è il femminismo, da cinquant'anni. Le donne, di fatto, preferirono la possibilità di entrare nel mercato del lavoro.

Le donne che cercavano libertà personale al salario del lavoro domestico hanno prefe-

rito il mercato del lavoro. Per avere esistenza nella vita pubblica e per riuscire a migliorare la propria condizione, infatti, avere un lavoro retribuito è la forma principale di vita pubblica, che dà esistenza e un minimo di forza contrattuale nei rapporti con la collettività. Si tratta di una scelta doppiamente significativa in quanto proveniente da chi aveva comunque una posizione dignitosa nella vita sociale, in quanto donne di casa nonché, molte, madri di famiglia.

Analogamente al racconto di questa esperienza noi dobbiamo prendere a esempio la vita delle donne e il loro desiderio di libertà per costruire una società di persone libere e solidali a cui la politica pubblica fornisce strumenti e opportunità per esserlo. E inoltre adoperarsi perché le donne non debbano essere penalizzate nell'uscita dal lavoro per

carriere discontinue in larga parte dovute a impegni di cura come avviene con « quota 100 ».

In conclusione, Reddito di cittadinanza senza percorsi di inclusione, controlli al posto di responsabilità, punizione in luogo di accompagnamento e sostegno, reddito senza lavoro, esclusione di cittadini immigrati dagli aiuti sociali riteniamo non siano le strade da percorrere per la nostra comunità Paese. Ed è questo anche il vero discrimine politico tra destra e sinistra. Noi continueremo a stare sempre dalla stessa parte, quella della libertà dal bisogno e dell'emancipazione delle cittadine e dei cittadini, sostenendo chi si trova in difficoltà in un contesto ampio di sviluppo delle opportunità di lavoro.

PARENTE, PATRIARCA, LAUS e NANNICINI,
relatori di minoranza

€ 1,00