

Audizione
Decreto legge 4 maggio 2023, n. 48
10^a Commissione permanente
(Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
Senato della Repubblica
Pasquale Tridico/Vincenzo Caridi, INPS
18 maggio 2023

Nella prima parte del presente documento sono analizzate in sintesi le nuove misure di contrasto alla povertà e di inclusione lavorativa e sociale disciplinate negli articoli da 1 a 13. Nella seconda parte del documento si esaminano gli altri articoli di interesse dell'Istituto.

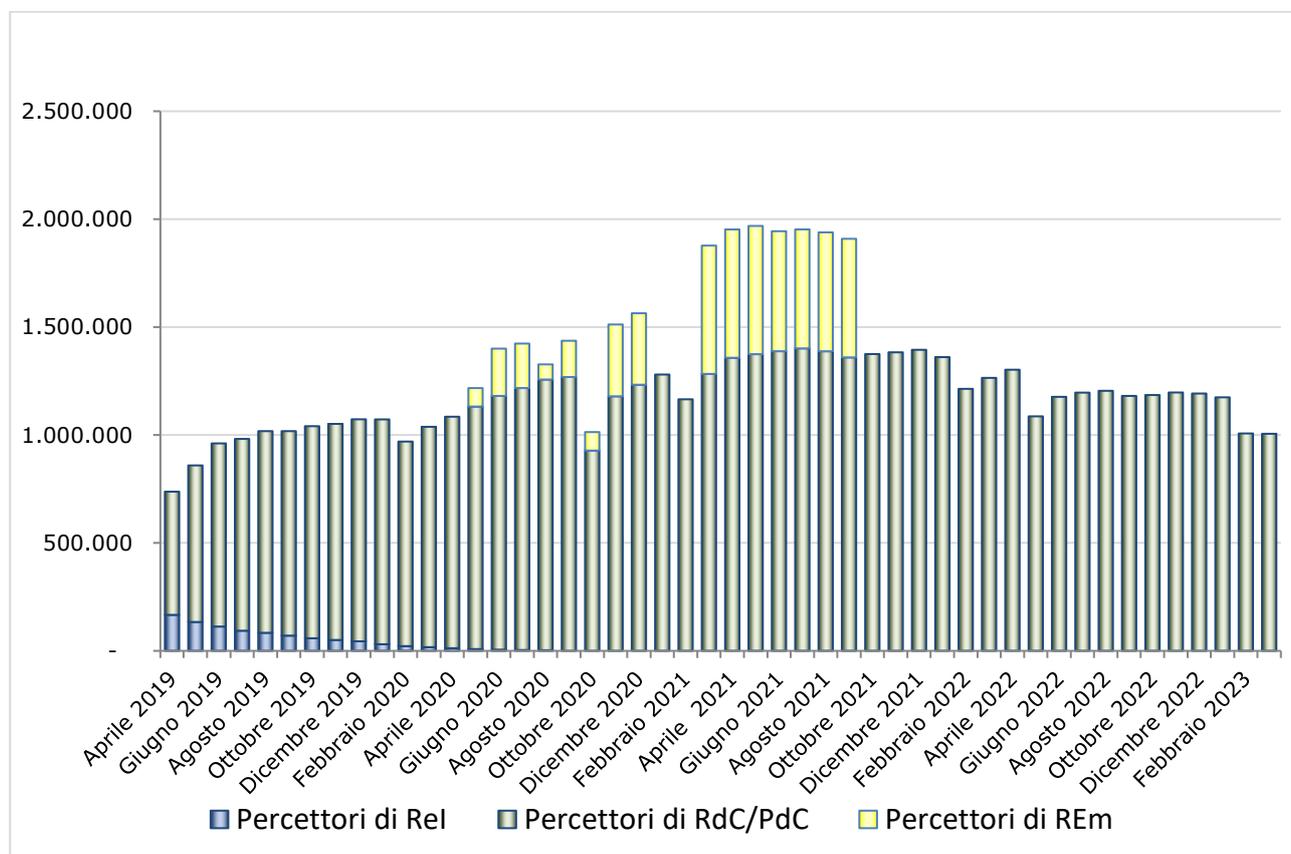
Nuove misure di inclusione sociale e lavorativa (articoli da 1 a 13)

La misura del Rdc

L'Italia è stata uno degli ultimi Stati membri dell'UE ad adottare strumenti nazionali di contrasto alla povertà: solo nel gennaio 2018 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (ReI) che si è esaurito ad agosto 2020, ad aprile 2019 è stato avviato il Reddito/Pensione di cittadinanza (RdC/PdC), a maggio 2020, infine, il Reddito di emergenza (REm), espressamente introdotto per fronteggiare gli effetti della pandemia. RdC e PdC, affiancati dal REm, hanno svolto un ruolo importante in una fase di particolare complessità, quale quella pandemica e il successivo rialzo dell'inflazione, riducendo le disuguaglianze. Secondo le stime dell'Istituto, infatti, la misura ha consentito di assottigliare le disuguaglianze riducendo la popolazione in povertà relativa (sotto il reddito mediano) di un punto percentuale (da 13,9% al 12,9%). Anche l'ISTAT ha sostenuto negli ultimi rapporti annuali che nel 2020 l'effetto combinato del RdC e della CIG ha determinato un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti percentuali e di quasi un punto del rischio di povertà per 1 milione e 800mila nuclei familiari (circa 3,7 milioni di individui).

Da aprile 2019 a marzo 2023, hanno beneficiato di RdC/PdC più di 2,3 milioni di nuclei familiari. Sul totale di questi nuclei familiari, il numero di persone coinvolte, ovvero la platea che è stata raggiunta dalla misura, è pari a 5,2 milioni di individui. Nel mese di marzo 2023 i nuclei percettori di RdC/PdC sono stati poco più di 1 milione, sul totale dei nuclei familiari, il numero di persone coinvolte è 2,1 milioni di individui. L'importo del beneficio a marzo 2023 (inteso come integrazione del reddito e contributo per l'eventuale affitto) è in media di circa 572€ per nucleo familiare.

Nuclei percettori di Rel, RdC e REm



Nel periodo di vigenza di 48 mesi (quadriennio 2019-2022; primo trimestre 2023) la spesa per il RdC è stata pari a circa 30 miliardi di euro, incrementandosi negli anni raggiungendo l'importo di 8,8 miliardi nel 2021. Il *trend* in diminuzione nel 2022 e nei primi mesi del 2023 farebbe pensare ad una spesa più contenuta anche non considerando l'effetto dei risparmi dovuti alle limitazioni introdotte nella legge di bilancio 2023.

Se il trasferimento monetario del RdC ha avuto effetti positivi sulle disuguaglianze, l'attuazione della componente della misura riguardante la politica attiva e l'inclusione sociale ha, invece, mostrato il proprio limite. Il sistema della presa in carico da parte dei servizi sociali (il 35% delle famiglie beneficiarie di RdC nel 2021) e dei servizi dell'impiego (il 52% nel 2021) ha indubbiamente rappresentato l'ambito di attuazione della misura di più difficile realizzazione a causa della carenza di personale e della mancanza di un sistema unitario e nazionale di politiche attive, in quanto le stesse sono differentemente attivate dalle Regioni per il tramite dei Centri per l'Impiego (CpI). Inoltre, la scarsa vicinanza al mercato del lavoro dei beneficiari di RdC non agevola il lavoro dei CpI e delle Agenzie per il lavoro che sono state interessate nel tempo alla presa in carico anche di queste categorie di lavoratori. Secondo gli ultimi dati ANPAL al 31 dicembre 2022, il 74,3% dei beneficiari non occupati in carico ai servizi per il lavoro non ha mai avuto un contratto di lavoro dipendente o in parasubordinazione nei 36 mesi precedenti (circa 500mila individui).

Sulle difficoltà della presa in carico sia da parte dei Comuni che dei CpI potrebbero aver inciso anche gli eventi del periodo pandemico, che di fatto nel corso del 2020 ha reso inattuabili le previsioni connesse alla presa in carico a seguito delle misure di contenimento dei contagi.

Il sistema dei controlli su RdC

Negli anni di vigenza del RdC è stato progressivamente implementato un articolato sistema dei controlli sui requisiti di accesso e sugli obblighi di condizionalità, la cui costruzione è risultata particolarmente complessa in ragione anche della numerosità delle amministrazioni coinvolte (ad es. Comuni, ANPAL, Ministero di Giustizia, ecc.) e della tempistica da rispettare per la verifica dei requisiti, all’atto della presentazione della domanda e a cadenza mensile. In fase di prima attuazione, in conformità delle disposizioni normative, l’INPS ha attuato un sistema di controlli centralizzati sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, affiancato da verifiche ex post a cura delle sedi territoriali sulla veridicità delle dichiarazioni. Similarmente, le diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento verificavano, ex post, i requisiti di propria competenza.

A seguito dell’evoluzione applicativa della misura, l’INPS ha intensificato i controlli ex ante nell’ottica di prevenire i comportamenti opportunistici e fraudolenti, anche attraverso sistemi di interoperabilità con i diversi attori coinvolti, accertando la veridicità delle dichiarazioni rese, attraverso verifiche preventive delle informazioni disponibili nelle banche dati dell’INPS e di altre amministrazioni pubbliche, e anticipando i controlli anche in ottica “antifrode”. Sono stati, inoltre, identificati scenari di “rischio potenziale” predefiniti incrociando le dichiarazioni presenti nelle domande di RdC e nelle relative Dichiarazioni Sostitutive Uniche con i dati e le informazioni presenti nei propri archivi.

Ciò ha consentito di intercettare le istanze sintomatiche della presunta insussistenza di uno o più requisiti in capo al richiedente (o al nucleo familiare) e di altre situazioni potenzialmente incompatibili e di adottare i conseguenti provvedimenti di reiezione, anticipando tale verifica al momento della presentazione delle domande, scelta recepita e regolata dalla legge di bilancio 2022.

Sono state anche intensificate le azioni sinergiche con le amministrazioni detentrici di informazioni e con le forze dell’ordine (in particolare con la Guardia di Finanza), ottenendo risultati rilevanti in termini di prevenzione e repressione di illeciti; sono state concluse Convenzioni con il Ministero della giustizia per effettuare i controlli sulla presenza di eventuali misure cautelari o condanne in via definitiva per i reati previsti dall’art. 7, co. 3, del D.L. n. 4/2019 (recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), nonché per la verifica dello stato detentivo dei richiedenti o dei componenti del nucleo familiare percettore di RdC.

Attraverso il complessivo sistema descritto è stato possibile individuare un rilevante numero di false dichiarazioni e di indebite percezioni del RdC e, conseguentemente, di respingere, revocare o porre in decadenza numerose domande come riportato nella seguente tabella e prevenire erogazioni indebite. A tal proposito si precisa che l’importo complessivo degli indebiti accertati a seguito di adozione di provvedimenti revoca e decadenza è pari complessivamente a circa 800 milioni di euro.

Anno di riferimento	Pratiche respinte	Pratiche revocate	Pratiche poste in decadenza
2019	492.492	882	66.757
2020	342.392	25.877	232.791
2021	443.980	126.311	306.979
2022	524.363	87.057	301.255
2023 - al 30/04/2023	143.499	38.401	135.393

Il progressivo aumento delle pratiche respinte rispetto a quelle revocate in corso di erogazione della misura è stato determinato dall'introduzione dei controlli preventivi automatizzati. Parimenti, l'incidenza dei controlli automatizzati nella rielaborazione mensile delle pratiche in corso di erogazione della misura ha determinato l'incremento delle decadenze.

Da ultimo, si ritiene utile evidenziare che, il dato relativo alle pratiche revocate, sebbene in flessione, per effetto dell'incremento dei controlli preventivi e delle rielaborazioni mensili in corso di erogazione, nell'anno 2022 è stato alimentato anche dall'esito di alcune campagne di controllo ex post (ad es. sulle famiglie monocomponenti, sui componenti del nucleo familiare in stato detentivo o con sentenza di condanna definitiva intervenuta nei dieci anni precedenti, ex art. 7, co. 3, D.L. 4/2019, sull'accertamento di false o omesse comunicazioni).

Le nuove misure di contrasto alla povertà

Con il decreto legge in esame si supera l'impianto del Reddito di cittadinanza introducendo due misure distinte: una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare (Assegno di inclusione-AdI) e un'altra di re/inserimento lavorativo (Supporto per la formazione ed il lavoro-SFL).

L'INPS, per quanto di sua competenza, gestirà due nuove misure, che differiscono nei requisiti richiesti per l'accesso alla misura e nella durata e la cui gestione sia per il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sia per favorire la ricerca del lavoro e il rafforzamento delle competenze dei beneficiari, dovrà essere garantito dal Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa-SIISL-, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Tale Sistema garantirà, attraverso l'interoperabilità tra le piattaforme digitali dei diversi soggetti accreditati e che operano nel sistema sociale e del lavoro, l'attuazione dei percorsi di inserimento sociale, di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.

In tale contesto, la sottoscrizione del patto di attivazione digitale, previsto per entrambe le misure e dei patti per l'inclusione o di servizio personalizzato e nel caso di SFL, la partecipazione a percorsi di formazione, nonché gli altri impegni richiesti ai beneficiari, diventano elementi centrali per il riconoscimento e la permanenza della misura.

L'Assegno di Inclusione

L'AdI è misura nazionale di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale per le fasce più deboli della popolazione, assorbe anche la pensione di cittadinanza che scompare come prestazione distinta. I beneficiari continuano ad essere i nuclei familiari, ma con determinate caratteristiche ovvero la presenza di almeno un componente con disabilità o minorenne o con almeno 60 anni di età. Per tale ragione i nuclei che si stima possano accedere alla misura sono pari a 697mila in linea con le numerosità dei nuclei "non occupabili" del RdC.

I requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, reddituali e patrimoniali nonché la presenza di condizioni soggettive quali ad es. l'assenza di condanne per particolari reati sono molto simili a quelli previsti per percepire il RdC:

- *cittadinanza e residenza*: il richiedente deve essere cittadino dell'UE o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o di quello permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del

permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ovvero titolare dello status di protezione internazionale e residente in Italia da almeno 5 anni di cui gli ultimi due in via continuativa. La residenza in Italia è prevista anche per i componenti del nucleo che rientrano nella scala di equivalenza.

- valore *ISEE* non superiore a 9.360 euro annui;
- *reddito familiare* annuo inferiore a 6.000€ o 7.560€ (se nucleo composto da 67enni e/o da altro familiare disabile grave o non autosufficiente) moltiplicato per la scala di equivalenza;
- *patrimonio immobiliare*, non superiore a 30.000 euro, non considerando la casa di abitazione, per un valore massimo IMU di 150mila euro;
- *patrimonio mobiliare* non superiore a 6.000 euro che può essere incrementato in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare e delle eventuali disabilità presenti nello stesso;
- *beni durevoli*: nessun componente del nucleo familiare deve risultare intestatario di autoveicoli immatricolati nei 36 mesi antecedenti la richiesta (se cilindrata >1600 auto >250 moto) eccetto agevolazioni per disabilità o di navi e imbarcazioni da diporto, nonché di aeromobili di ogni genere come definiti dal Codice della navigazione.

L'AdI oltre che per i beneficiari, si differenzia dal RdC in quanto prevede un requisito di residenza più basso di 5 anni in ragione della procedura di infrazione comunicata dalla Commissione Europea..

La scala di equivalenza dell'AdI, necessaria a determinare la soglia di accesso e l'importo della misura, rappresenta una importante novità nella sua formulazione. Si tratta di una nuova scala di equivalenza, espressamente adottata per tale misura, la cui formulazione attribuisce un valore pari 1 al nucleo familiare indipendentemente dal numero dei componenti per poi essere maggiorata¹ a seconda delle caratteristiche degli altri componenti, fino a un massimo complessivo di 2,2 ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di disabilità gravi o non autosufficienti.

Si osserva che il valore del parametro della scala attribuito ai minori tiene conto della compatibilità e la totale cumulabilità dell'importo della misura con l'Assegno Unico ed Universale, che nel caso di nuclei beneficiari di RdC in presenza dei requisiti per legge viene erogato sotto forma di integrazione della quota di RdC relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza.

L'importo dell'AdI previsto dall'articolo 3, come di seguito rappresentato, mantiene le due componenti di integrazione al:

- 1) reddito familiare, pari ad un massimo 6.000 euro annui (500 euro mensili) moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza;

¹ L'articolo 2, comma 4, del decreto legge in esame prevede che il parametro della scala di equivalenza è pari a 1 per il nucleo familiare ed è incrementato:

- di 0,5 per ciascun altro componente con disabilità o non autosufficiente,
- di 0,4 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni;
- di 0,4 per ciascun altro componente maggiorenne con carichi di cura come definiti all'art. 6, co. 5 (con riferimento alla presenza di soggetti minori di 3 anni di età, di 3 o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza);
- di 0,15 per ciascun minore di età, fino a due;
- di 0,10 per ogni ulteriore minore di età oltre il secondo.

- 2) canone di locazione fino a un massimo di 3.360 euro annui (280 euro mensili) uguale per tutto il territorio nazionale.

È stata eliminata l'integrazione per il mutuo che supportava circa 15mila nuclei a marzo 2023.

Per i nuclei familiari composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni, ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, i suddetti importi sono rispettivamente di 7.560 euro annui (630 euro mensili) e di euro 1.800 annui (150 euro mensili).

Il medesimo articolo 3 disciplina la durata prevedendo che l'AdI sia erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di dodici mesi. Si sottolinea che a differenza della pensione di cittadinanza è previsto un mese di sospensione anche per i nuclei composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni, ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari, tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza.

Al fine di promuovere l'accettazione di offerte di lavoro seppur temporanee o intermittenti, che il meccanismo disegnato per RdC non agevolava, è stata prevista la compatibilità e cumulabilità del rapporto di lavoro autonomo o subordinato entro il limite di 3.000 euro annui da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'AdI e del SFL. Tale previsione risponde all'esigenza di non penalizzare chi viene assunto con contratti anche part-time e di breve durata.

Analogamente, l'introduzione di meccanismi di sospensione e salvaguardia della prestazione in caso di omissione degli obblighi di comunicazione supportano i beneficiari che appartenendo a nuclei svantaggiati spesso non riescono a rispettare tali obblighi non per dolo ma per oggettiva complessità nel rispetto delle regole.

L'esigenza di promuovere le assunzioni dei percettori di AdI e di SFL è attuata anche attraverso la previsione di un sistema di differenti incentivi, descritti nell'articolo 10, riconosciuti a favore dei datori di lavoro privati in caso di assunzione di beneficiari dell'AdI e del SFL modulati in base al contratto di lavoro sottoscritto (esonero del 100% dei contributi previdenziali per 12 mesi per quello subordinato a tempo indeterminato, pieno o parziale, contratto di apprendistato del 50% per 12 mesi per quello a tempo determinato o stagionale, pieno o parziale). Il riconoscimento è previsto esclusivamente al datore di lavoro che inserisce l'offerta di lavoro nel SIISL.

Sono, inoltre, previsti contributi anche per le assunzioni dei lavoratori disabili beneficiari dell'AdI alle Agenzie per il lavoro, ai patronati, agli enti bilaterali e alle associazioni senza fini di lucro - che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali nonché l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità - agli enti del terzo settore che, per statuto, svolgono tra le attività di interesse generale, e alle imprese sociali che, per statuto, svolgono tra le attività di impresa di interesse generale, ove autorizzate, lo svolgimento di attività di intermediazione anche per le assunzioni dei lavoratori disabili beneficiari dell'AdI.

Al fine di favorire l'autoimprenditorialità, ai beneficiari che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del beneficio è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità della prestazione, nei limiti di 500 euro mensili.

L'attuazione sia dell'AdI che del SFL, passa per la definizione concertata dei decreti attuativi di cui all'art. 4, co. 7, che dovranno stabilire:

- modalità di richiesta del beneficio;
- modalità di sottoscrizione dei patti di attivazione digitale, di inclusione e di servizio personalizzato;
- attività di segretariato sociale;
- strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e di definizione e adesione al progetto personalizzato attraverso il SIISL;
- modalità di conferma della condizione del nucleo familiare.

All'INPS è demandato, poi, il compito di realizzare il SIISL, fulcro, come accennato, del pieno funzionamento della misura. Tale sistema, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, consente l'interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati che concorrono alle finalità delle nuove misure. Tale sistema, gestito ed alimentato con il contributo di tutti gli attori coinvolti nell'attuazione delle due misure, costituirà il principale punto di accesso per lo scambio di informazioni tra le amministrazioni coinvolte ed i cittadini. Sono previsti, infatti, diversi obblighi di comunicazione per tutti i soggetti che vi accedono, quali ad esempio la messa a disposizione immediatamente e comunque non oltre 10 giorni dalla data dalla quale ne sono venuti a conoscenza, attraverso il medesimo Sistema, delle informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni previste.

I tempi di realizzazione del Sistema sono stringenti e l'Istituto sta già collaborando con le altre Amministrazioni coinvolte alla predisposizione del "*Piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme*", da adottare entro il 19 giugno 2023, che individua:

- misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati
- modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie
- adeguati tempi di conservazione dei dati
- modalità con le quali, attraverso specifiche convenzioni, società pubbliche, ovvero a controllo o a partecipazione pubblica, possono accedere al sistema informativo per la ricerca di personale.

Attraverso il SIISL verranno gestiti i nuclei familiari beneficiari dell'AdI, dopo aver sottoscritto il "Patto di attivazione digitale", per la successiva presa in carico dai servizi sociali e l'adesione a un "Percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa" con il contributo dei Comuni o dei CpI. Sempre attraverso il SIISL verranno gestiti i richiedenti il SFL.

La riforma in esame prevede non solo in capo ai CpI e ai servizi sociali l'obbligo di "chiamata" dei beneficiari, ma obbliga questi ultimi, ogni 90 giorni, a presentarsi presso i servizi sociali, o presso gli istituti di patronato, se non attivabili o ai CpI se attivabili, per aggiornare la propria posizione. Si rileva che non tutti i componenti sono tenuti agli obblighi di adesione e partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel "Progetto di inclusione sociale e lavorativa". Sono obbligati esclusivamente i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura. Ulteriore categoria che necessiterà di essere individuata sono proprio i componenti con carichi di cura valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di 3 anni di età, di 3 o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza.

Sul sistema dei controlli sincroni, *ex ante* in fase di verifica dei requisiti previsti dall'articolo 4, nonché *ex post* in merito alla permanenza degli stessi, all'adempimento degli obblighi in capo al richiedente, come precisato, l'Istituto può sfruttare l'esperienza maturata soprattutto negli ultimi due anni applicando il sistema già attuato in ambito RdC. I controlli ispettivi, invece, verranno effettuati secondo le previsioni dell'art. 7 da parte dell'INL, del Comando dei Carabinieri, del personale ispettivo dell'INPS e della GdF e conferma le modalità operative avviate per controlli su RdC mediante apposite Convenzioni.

Supporto per la formazione ed il lavoro

Più articolata appare la disciplina del SFL, quale misura per gli occupabili, che decorre dal 1° settembre 2023, al fine di favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Tale supporto è definito quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento, accompagnamento al lavoro e politiche attive del lavoro comunque denominate.

La previsione del SFL contiene una serie di rinvii alla disciplina dell'AdI pur avendo una differente *ratio* ossia favorire l'inserimento lavorativo attraverso un intervento temporaneo destinato a coloro che hanno presumibilmente maggiore probabilità di trovare lavoro.

Destinatari non sono i nuclei familiari, ma i singoli componenti dei nuclei familiari:

- di età compresa tra 18 e 59 anni, in possesso degli stessi requisiti economici, patrimoniali di cittadinanza e residenza previsti per l'AdI eccetto che un differente valore dell'ISEE familiare, in corso di validità, non superiore a euro 6.000 annui, ma che non hanno i requisiti per accedere al beneficio;
- che percepiscono l'AdI che non siano computati nella scala di equivalenza e che non siano sottoposti agli obblighi correlati al percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa di cui all'art. 6, co. 4 (maggioresi, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura).

Per il SFL è richiesto il possesso degli stessi requisiti previsti per l'attribuzione dell'AdI (salvo il diverso valore dell'ISEE pari a 6.000 euro), e sono applicate le stesse previsioni in materia di: incidenza di pregresse dimissioni volontarie da altro rapporto di lavoro; criteri di valutazione dei trattamenti assistenziali percepiti; obbligo di dichiarazione dei redditi non compresi nell'ISEE; criteri di valutazione della continuità della residenza nel paese, fermo l'obbligo di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione ai sensi del D.Lgs. n. 76/2005; compatibilità e cumulabilità del beneficio economico in caso di avvio di attività di lavoro dipendente e autonomo, accettazione di offerte di lavoro nell'ambito di percorsi di politica attiva, attribuzione di trattamenti pensionistici, e comunicazione della variazione dei requisiti e della composizione del nucleo familiare previste per i titolari di AdI. Si applicano anche le disposizioni sui controlli (art. 7), sanzioni e responsabilità penale, contabile e disciplinare (art. 8), offerta di lavoro (art. 9), incentivi (art. 10), coordinamento, monitoraggio e valutazione (art. 11)

Questa misura, il cui importo è fisso (350 euro), spetta a ciascun componente che ne ha diritto ed ha una durata limitata a 12 mesi non rinnovabili, ed è condizionata alla partecipazione a misure di formazione e di attivazione lavorativa.

Si accoglie con favore la previsione dell'erogazione del SFL attraverso bonifico domiciliato, che evita ulteriori passaggi e costi di gestione che la Carta di inclusione impone. Quest'ultima garantisce la destinazione della misura alla soddisfazione dei bisogni primari nonché al pagamento del canone di locazione ove previsto, ma tralasciando i costi di gestione, impone dei passaggi ed aggravii procedurali importanti.

La disciplina transitoria

Infine, si osserva come l'INPS dovrà gestire nel corso del 2023 anche il regime transitorio di passaggio dal RdC alle nuove misure in quanto i commi 5 e 6 dell'articolo 13 prevedono che il limite massimo di durata del RdC di 7 mensilità nel 2023 non si applica per i percettori dello stesso che prima della scadenza del periodo di 7 mesi sono stati presi in carico dai servizi sociali, in quanto non attivabili al lavoro.

In tale ipotesi, i servizi sociali comunicano all'INPS entro il 30 giugno 2023, l'avvenuta presa in carico, ai fini del prosieguo della percezione del reddito di cittadinanza fino al 31 dicembre 2023. Inoltre, qualora all'interno del nucleo familiare vi siano persone con disabilità (come definite ai sensi del DPCM n. 159/2013), minorenni o persone con almeno 60 anni di età, il limite massimo di 7 mensilità non si applica, fermo restando il limite di fruizione del beneficio entro il 31 dicembre 2023.

Effetti finanziari

Di seguito si riportano le stime della valutazione complessiva degli effetti dell'introduzione delle nuove misure per la finanza pubblica. Gli importi tengono conto anche degli effetti finanziari dell'esonero del versamento dei contributi previdenziali e dell'autoimprenditorialità, della compatibilità delle misure con lo svolgimento dell'attività lavorativa con la franchigia dei 3.000 euro come precedentemente precisato.

Valutazione complessiva degli effetti della finanza pubblica (importi in milioni di euro)

ANNO	Assegno di inclusione totale al netto degli effetti fiscali	Strumento di attivazione: totale al netto degli effetti fiscali	Altre misure per il 2023	TOTALE
2023		-122,5	-384,0	-506,5
2024	-5.615,2	-1.460,9		-7.076,1
2025	-5.805,4	-1.262,3		-7.067,7
2026	-5.674,3	-957,7		-6.632,0
2027	-5.850,8	-603,2		-6.454,0
2028	-5.901,1	-594,0		-6.495,1
2029	-5.962,8	-594,4		-6.557,2
2030	-6.017,1	-594,8		-6.611,9
2031	-6.083,7	-595,2		-6.678,9
2032	-6.152,5	-595,6		-6.748,1
2033	-6.223,5	-595,9		-6.819,4

Condivisione dei dati per il rafforzamento della programmazione dell'attività ispettiva (articolo 15)

La disposizione prevede la condivisione dei dati degli enti pubblici e privati per facilitare l'attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro anche attraverso cooperazione applicativa. L'individuazione degli enti interessati è demandata a un atto amministrativo generale, da adottare sentito il Garante per la protezione dei dati personali. Sotto questo profilo, occorre considerare che l'Istituto già consente l'accesso all'INL alle proprie informazioni tramite cooperazione applicativa. L'Istituto valuta positivamente la condivisione delle informazioni anche in maniera diversamente strutturata ai fini del rafforzamento dell'attività di vigilanza. Una sistema di vigilanza efficace ed efficiente consente di minimizzare i fenomeni di evasione ed elusione contributiva a beneficio della sostenibilità del sistema previdenziale.

Maggiorazione dell'Assegno Unico e Universale (articolo 22)

La disposizione tutela i nuclei familiari monogenitoriali in cui il genitore lavora e l'altro è deceduto estendendo la maggiorazione prevista per il nucleo in caso di secondo genitore percettore di reddito. Il problema sembrava essere nato per i casi in cui i nuclei cessano di percepire la maggiorazione a seguito del decesso di un genitore lavoratore. A tal proposito, si rappresenta che l'INPS, previo parere conforme del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, aveva già adoperato l'erogazione d'ufficio del bonus ai nuclei vedovili, per i decessi del genitore lavoratore verificatisi nell'anno di competenza in cui è riconosciuto l'Assegno Unico e Universale. L'intervento del legislatore va oltre, estendendo la maggiorazione anche nei casi in cui il genitore deceduto non risultava lavoratore al momento del decesso.

Con effetto dal 1° giugno 2023, si estende la possibilità di percepire la maggiorazione prevista per i nuclei in cui entrambi i genitori risultano percettori di reddito, anche nei casi di unico genitore lavoratore al momento della presentazione della domanda, ove l'altro risulti deceduto, per un periodo massimo di 5 anni successivi a tale evento, nell'ambito del limite di godimento dell'assegno. Per effetto dell'adeguamento annuale alle variazioni dell'indice del costo della vita, l'importo della maggiorazione per ciascun figlio minore risulta pari per il 2023 a 32,40 euro e spetta in misura piena per livelli di ISEE pari o inferiori a 16.215 euro e si riduce gradualmente per livelli di ISEE superiori, fino ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari o superiore a 43.240 euro (Circ. INPS n. 41/2023).

Modifiche alla disciplina delle sanzioni amministrative in caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali (articolo 23)

L'intervento normativo riduce la sanzione amministrativa pecuniaria prevista a carico dei datori di lavoro che omettono il versamento delle ritenute previdenziali di importo fino a 10.000 euro. Si sostituiscono i limiti minimi (10.000 euro) e massimi (50.000 euro) della sanzione amministrativa pecuniaria con nuovi limiti, commisurati all'importo omesso e pari, rispettivamente, al 150 per cento e al 400 per cento dell'importo omesso. La modifica è stata dettata dalla necessità di risolvere una criticità in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, già più volte evidenziata dall'Istituto e rilevata anche dai giudici del lavoro di Verbania e di Brescia che hanno ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della disposizione previgente, per

contrarietà all'art. 3 della Costituzione, in quanto commina una sanzione amministrativa che non viene commisurata all'importo della violazione e quindi non tiene conto di un'effettiva graduazione della sanzione amministrativa rispetto alla "gravità della violazione", specie nei casi in cui l'omissione contributiva sia di esiguo valore. Lo stesso indirizzo si rileverebbe anche da alcune sentenze della Corte di giustizia dell'UE in tema di proporzionalità delle sanzioni (sent. 8 marzo 2022, causa C-205/20). L'INPS è già intervenuta sul piano amministrativo per far prevalere la misura minima di legge, restando tuttavia fermo che per le fattispecie riferite a violazioni commesse successivamente alla novella del 2016 l'importo minimo della sanzione da irrogare continui ad essere pari ad almeno euro 10.000, indipendentemente dall'entità della contribuzione omessa.

La disposizione, pertanto, introduce una opportuna disciplina di graduazione delle sanzioni amministrative prevedendo quale elemento di commisurazione della sanzione amministrativa da irrogare il parametro dell'importo omesso, con l'effetto anche di ridurre il contenzioso amministrativo e giurisdizionale in materia. Le sanzioni riguardano le ipotesi in cui le ritenute contributive non siano versate entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione. Si applicano sanzioni penali se l'omissione riguarda un importo superiore a 10.000 euro annui, mentre si applica la sanzione amministrativa in esame se l'importo non supera tale limite. La distinzione tra illecito penale (superiore a 10.000) e illecito sottoposto alla sanzione amministrativa rimane, quindi, ferma. Nei casi in cui la nuova sanzione amministrativa risulti meno grave, le nuove sanzioni potranno avere applicazione retroattiva, fatti salvi i casi di pagamento già avvenuto, in analogia al principio relativo alle sanzioni penali.

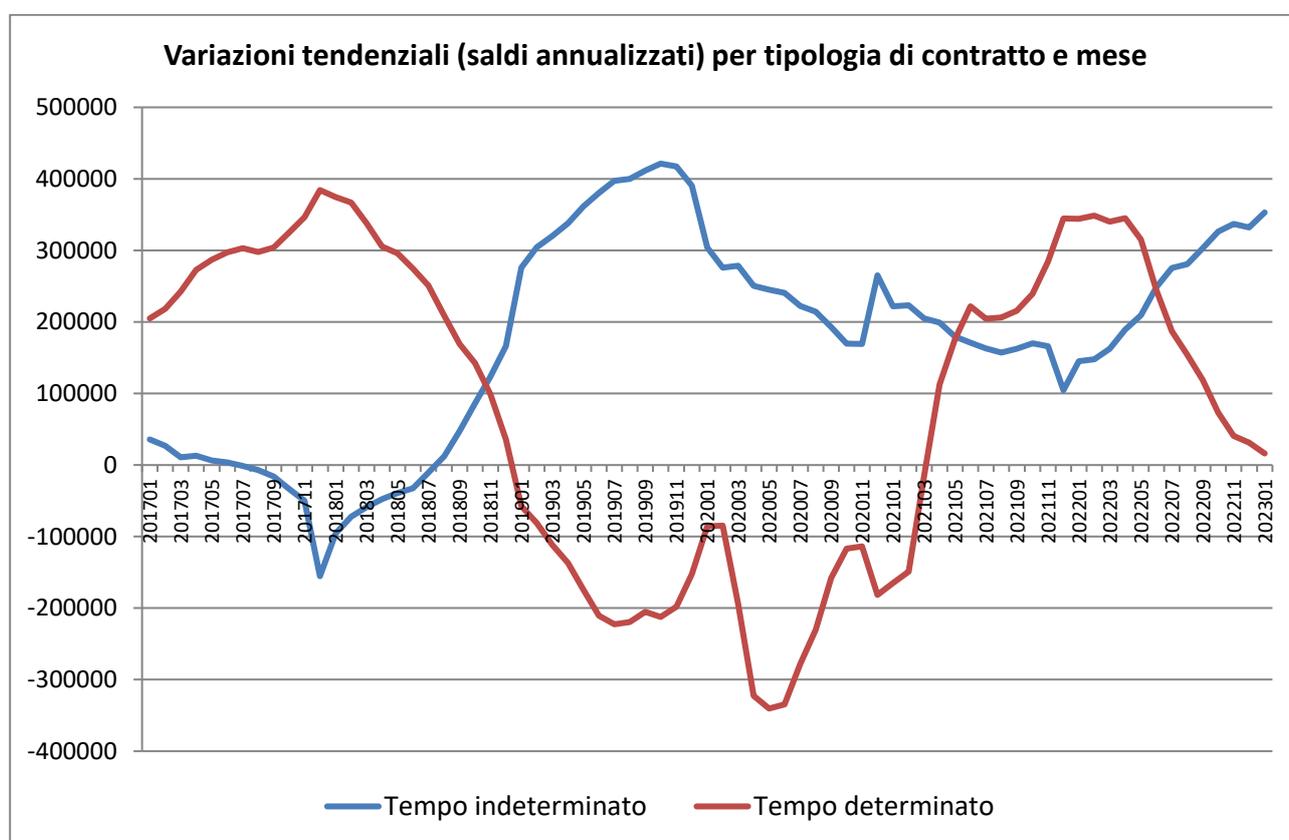
Disciplina del contratto di lavoro a termine (articolo 24)

La disposizione riguarda la disciplina dei contratti di lavoro a termine nel settore privato. L'obiettivo delle nuove disposizioni appare essere quello di conciliare la tutela e la garanzia dei lavoratori, richiesta anche dalla normativa europea, con una certa flessibilità per far fronte alle esigenze di incertezza nell'organizzazione produttiva e conseguentemente favorire l'accesso al mondo del lavoro. Si fa riferimento anche all'esperienza emergenziale recente, che ha evidenziato la necessità di un allentamento delle rigidità di causali stringenti introdotte dal decreto dignità (d.l. n. 87 del 2018, convertito in legge n. 96 del 2018) - quali la sussistenza di condizioni straordinarie, imprevedibili o comunque eccezionali rispetto all'organizzazione produttiva - per favorire la ripartenza dell'economia.

Le principali modifiche introdotte sono le seguenti. Resta fermo che i contratti a termine con durata non superiore a 12 mesi possono essere stipulati senza la necessità di giustificarne le ragioni. I contratti a termine con durata superiore a 12 mesi ma non superiore a 24 mesi (così come i rinnovi e le proroghe successive al primo periodo di 12 mesi acausale) possono essere stipulati nelle seguenti circostanze: causali previste dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle associazioni sindacali rappresentative; esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti in assenza di previsioni dei contratti collettivi, entro il 30 aprile 2024; sostituzione di altri lavoratori. È stata abrogata la disposizione, operativa fino al 30 settembre 2022 che consentiva di apporre un termine di durata superiore a 12 mesi ma non eccedente 24 mesi ai contratti di lavoro subordinato in presenza di specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di

lavoro. Le disposizioni precedenti non si applicano ai contratti stipulati dalle P.A.A. e ad alcuni settori specifici, come le università private, istituti pubblici di ricerca e società pubbliche che promuovono la ricerca e l'innovazione.

Nel grafico si evidenzia una decrescita di tale tipologia di contratti nell'ultimo anno a fronte di una ripresa del numero dei contratti a tempo indeterminato, che potrebbe essere influenzata dalla favorevole dinamica dell'economia e del mercato del lavoro. Tuttavia, l'andamento favorevole dei contratti a tempo indeterminato sembrerebbe trovare riscontro anche in corrispondenza di provvedimenti di restrizione, in alcune fasi del ciclo economico, della possibilità di rinnovare i contratti a tempo determinato.



Incentivi all'occupazione giovanile (articolo 27)

Viene disciplinato un nuovo incentivo riconoscibile ai datori di lavoro privati per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato o con il contratto di apprendistato professionalizzante effettuate a decorrere dal 1° giugno 2023 e fino al termine del 2023. il beneficio può essere riconosciuto per una durata massima di 12 mesi ed è pari al 60 per cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali. Pertanto, la misura si sostanzia in un credito per l'azienda che può superare l'ammontare dei contributi dovuti mensilmente per il singolo rapporto di lavoro incentivato.

Ai fini del legittimo riconoscimento del beneficio, i giovani assunti devono essere in possesso delle seguenti condizioni:

- a) alla data dell'assunzione non devono aver compiuto il trentesimo anno di età;
- b) non lavorano e non sono inseriti in corsi di studi o di formazione ("NEET");
- c) devono essere registrati al Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani".

L'incentivo in favore dei NEET è cumulabile con l'incentivo "giovani under 36" (di cui all'articolo 1, comma 297, della legge 29 dicembre 2022, n. 197), e con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, limitatamente al periodo di applicazione degli stessi, e comunque nel rispetto dei limiti massimi previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato. In caso di cumulo con altra misura, l'incentivo è riconosciuto nella misura del 20 per cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali.

La disposizione ha un rilevante impatto gestionale per l'Istituto che può riconoscere la misura in presenza di risorse sufficienti e solo dopo aver verificato, in cooperazione con ANPAL, il rispetto dei presupposti legittimanti in capo al lavoratore.

Si tratta di un ulteriore incentivo all'occupazione giovanile che ha l'obiettivo di contrastare l'elevato livello del tasso di disoccupazione giovanile (22,4% uno dei più alti in Europa) rendendo maggiormente convenienti le assunzioni dei NEET rendendo cumulabile il nuovo incentivo con quello strutturale (50%) elevato anche per il 2023 al 100% (legge di bilancio 2023).

Cassa integrazione guadagni in deroga per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione (articolo 30)

Si tratta di un trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga, anche ai limiti di durata previsti dal D. lgs. 148/2015, per aziende che hanno dovuto fronteggiare perduranti periodi di crisi aziendali e riorganizzazione nel corso del 2022 e che non siano riuscite ad attuare i piani previsti per prolungata indisponibilità dei locali aziendali per cause non imputabili al datore di lavoro. Il trattamento è autorizzato con decreto del Ministero del lavoro su richiesta aziendale non oltre il 31 dicembre 2023. L'Istituto è deputato al monitoraggio della spesa e a rendere periodica informativa al Ministero. Il monitoraggio deve essere effettuato anche in via prospettica, al fine di verificare il raggiungimento del limite di spesa che non consente l'accoglimento di nuove domande.

Rifinanziamento dei centri di assistenza fiscale (articolo 32)

Sempre più prestazioni sono legate alla prova dei mezzi con particolare riferimento al valore dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). In condizioni di limitate risorse la scelta del legislatore tende a favorire i nuclei familiari con valori più bassi valori di ISEE. Per ottenere la certificazione ISEE è necessario compilare la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) e il numero di DSU è cresciuto negli anni (passando da 4,8 milioni del 2015 a 11,9 milioni del 2022 con un incremento di 2 milioni rispetto all'anno precedente) facendo aumentare i costi sostenuti dalla finanza pubblica per rimborsare i centri di assistenza fiscale per il servizio di assistenza ai cittadini.

A seguito dell'introduzione dell'Assegno Unico e Universale e dell'estensione dei bonus sociali previsti in legge di bilancio 2023 è stato necessario rifinanziare le risorse per la remunerazione dei centri di assistenza fiscale.

L'Istituto ha lavorato alla predisposizione della DSU precompilata e predisposta dall'Istituto ora anche favorita da recenti modifiche normative che la rendono prioritaria nella scelta del cittadino a partire dal 1° luglio 2023. Nel 2022 la percentuale delle DSU precompilate è risultata pari al 13% del totale. Facendo crescere ulteriormente la quota di DSU precompilate, a parità di volumi complessivi, si possono ottenere sensibili risparmi di spesa.

In ottica di razionalizzazione dei finanziamenti a favore dei centri di assistenza fiscale previsti per le attività legate all'assistenza nella presentazione della DSU a fini ISEE dal 1° ottobre 2023 si prevede il rimborso solo della prima dichiarazione presentata per lo stesso nucleo familiare per ciascun anno.

Prestazioni occasionali nel settore turistico e termale (articolo 37)

Le disposizioni introducono una disciplina peculiare per gli utilizzatori del Contratto di prestazioni occasionali che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimento.

La disciplina vigente, recentemente modificata dalla Legge di Bilancio 2023 prevede stringenti e tassativi requisiti soggettivi e oggettivi ed è regolamentata in maniera rigorosa e semplice, con limiti economici per l'accesso alle prestazioni occasionali: a) per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro; b) per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 10.000 euro; c) per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi di importo non superiore a 2.500 euro.

Il rispetto di tali limiti economici è controllato dalla procedura informatica in maniera automatica, per cui non è consentito l'inserimento di comunicazioni relative a prestazioni di lavoro che possano determinare il superamento dei limiti economici sopra indicati. In tale evenienza, infatti, la prestazione non potrebbe essere ascritta alla fattispecie delle prestazioni occasionali.

Inoltre, l'accesso è generalmente limitato ai soggetti che abbiano alle proprie dipendenze non più di dieci lavoratori subordinati a tempo indeterminato.

Con le disposizioni dell'articolo 37 del decreto in esame è stata estesa la possibilità di ricorso al Contratto di prestazioni occasionali per gli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimento – c.d. “settore turistico e termale” –, i quali possono, in deroga alla disciplina generale, inserire prestazioni sia fino all'importo complessivo annuo di euro 15.000 nei confronti di tutti i lavoratori (anziché 10.000 come tutti gli altri utilizzatori), sia avendo alle proprie dipendenze fino a venticinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato (per tutti gli altri utilizzatori del Contratto di Prestazioni occasionali il limite è inferiore).

Le modifiche relative al Contratto di prestazioni occasionali per gli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimento, necessitano che l'Istituto crei una apposita sezione nella Piattaforma Inps che gestisce le prestazioni occasionali, tenendo conto dei nuovi limiti economici di utilizzo e dei nuovi limiti dimensionali delle imprese. Al momento dell'accesso alla nuova sezione da parte delle imprese, sempre in analogia con le sezioni già esistenti, vi sarà una verifica automatizzata della presenza in Camera di commercio del codice ateco2007 principale relativo alle attività economiche individuate dal legislatore. Si segnala la difficoltà nell'analisi della platea dei destinatari della norma che individua specifiche attività non strettamente legate a puntuali codici ateco2007. Sarebbe preferibile, come avvenuto nel recente passato, prevedere in norma l'individuazione dei codici ateco, per facilitare la gestione automatizzata della procedura e per evitare usi fraudolenti. Ulteriori criticità emergono in conseguenza dell'inserimento tra le attività economiche oggetto di novella normativa di quelle riferite a "eventi", che non trovano immediata corrispondenza nella nomenclatura adottata dall'Istat; in merito l'Istituto, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, adotterà l'interpretazione più aderente allo spirito e alla lettera della legge.

Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (articolo 39)

Il perdurare del fenomeno inflattivo pone in maniera sempre più stringente l'esigenza di porre in atto politiche di recupero del potere di acquisto della retribuzione dei lavoratori dipendenti. Al fine di aumentare il potere di acquisto delle retribuzioni senza necessariamente innescare una rincorsa prezzi salari a seguito delle rivendicazioni sindacali di aumento delle retribuzioni si è deciso di rafforzare la politica di fiscalizzazione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori. La legge di bilancio 2023 ha previsto per l'anno corrente una riduzione dell'onere contributivo a carico del lavoratore di 2 punti percentuali, riguardante i dipendenti con una retribuzione mensile fino a 35 mila euro annui (2.692 euro * 13 mensilità), che sale a 3 punti per le retribuzioni mensili fino a 25 mila euro annui (1.923 euro* 13 mensilità). L'intervento incrementa la decontribuzione di quattro punti percentuali per i periodi di paga da luglio a dicembre 2023 senza produrre effetti sul rateo di tredicesima, per il quale continuerà a trovare applicazione la riduzione già prevista dalla legge di bilancio 2023. La disposizione ha un rilevante impatto gestionale per l'Istituto, considerato che la stessa trova applicazione per i lavoratori dipendenti sia del settore pubblico che privato. Tuttavia, tale impatto risulta attenuato dalla continuità dell'intervento che rimane nel solco di interventi iniziati nel 2022 in tema di decontribuzione della quota a carico del lavoratore.

Misure fiscali per il welfare aziendale (articolo 40)

L'intervento innalza il limite di esenzione fiscale per i fringe benefits da 258,23 a 3.000 euro per l'anno 2023, riproponendo la misura già adottata per l'anno 2022 (art. 12, l. 115/2022), e includendo tra i compensi che non concorrono alla formazione del reddito entro lo stesso limite anche le somme erogate o rimborsate ai lavoratori dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche, del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale. L'esenzione riguarda i soli lavoratori

dipendenti con figli, alle stesse condizioni previste per le detrazioni per carichi di famiglia (età non superiore a 24 anni, soglia reddituale di 4.000 euro (art. 12, co. 2, TUIR).

Si tratta di una deroga al regime generale previsto per i fringe benefits, poiché la base imponibile del prelievo fiscale (e contributivo) è data dai redditi di lavoro dipendente individuati dall'art. 51 TUIR (d.P.R. 917/1986), con applicazione dei criteri specifici previsti dal comma 3 dello stesso. Questo dispone in via ordinaria che non concorre a formare il reddito il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati (fringe benefits) se complessivamente di importo non superiore a 258,23 euro, limite che rimane applicato per i lavoratori senza figli, non inclusi tra i destinatari della norma.

Per l'applicazione del principio della armonizzazione della base imponibile previdenziale a quella fiscale, la soglia di esenzione innalzata a 3.000 euro trova applicazione anche ai fini contributivi.

Resta ferma in ogni caso la regola generale per la quale, se il valore dei beni o dei servizi prestati risulti complessivamente superiore alla soglia, il datore di lavoro deve assoggettare a contribuzione l'intero importo corrisposto, inclusa quindi la quota di valore inferiore al medesimo limite. Il superamento è accertato in sede di conguaglio di fine anno.

La norma comporta una riduzione di gettito contributivo, per le minori entrate connesse alla parte di reddito fino a 3.000 euro che i datori di lavoro decideranno di destinare a fringe benefits per i lavoratori interessati.