



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

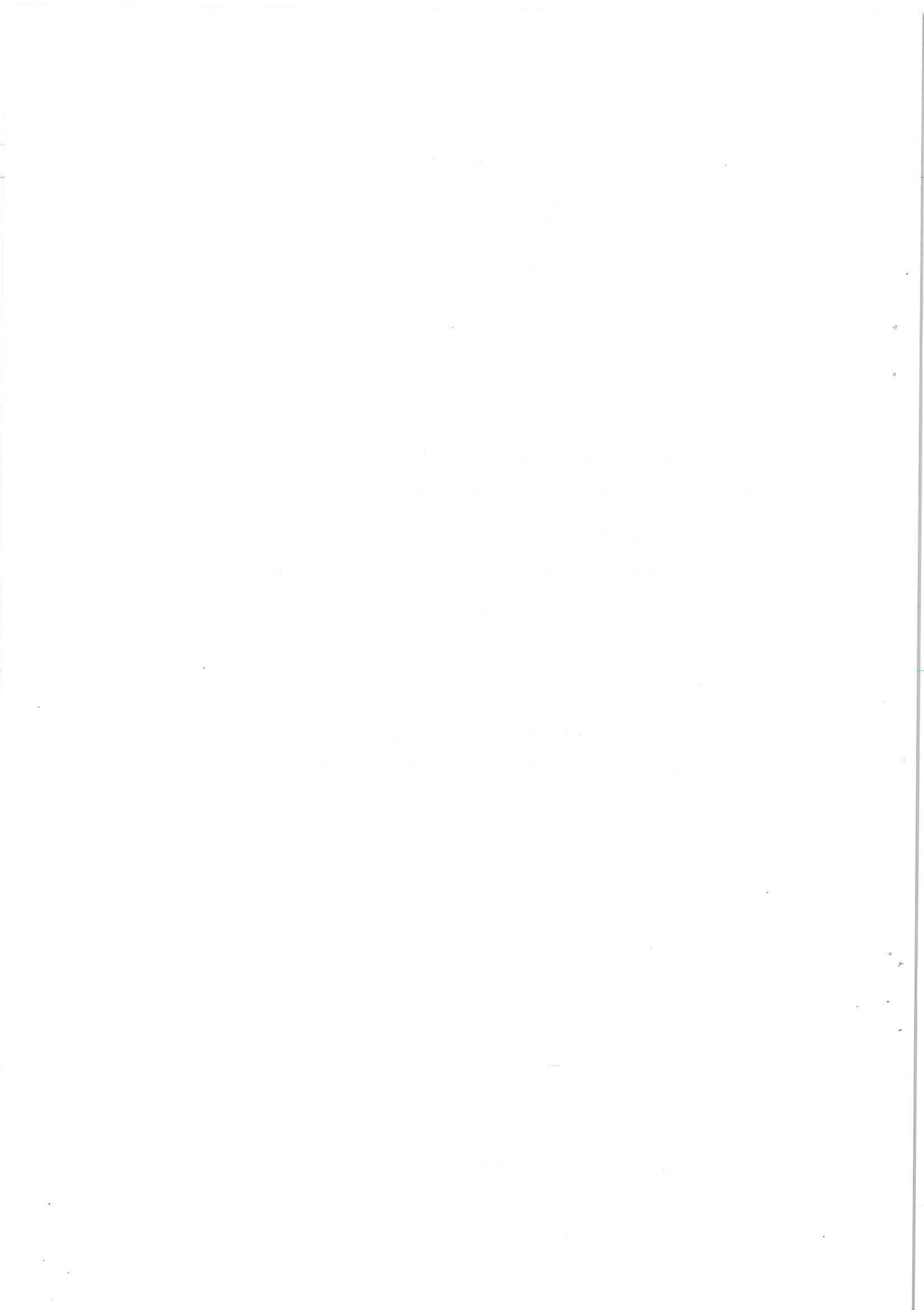
AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
"DISEGNO DI LEGGE N. 1018 DI CONVERSIONE IN LEGGE  
DEL DECRETO-LEGGE 28 GENNAIO 2019, N. 4,  
RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA  
DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI PENSIONI"

SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE

Febbraio 2019

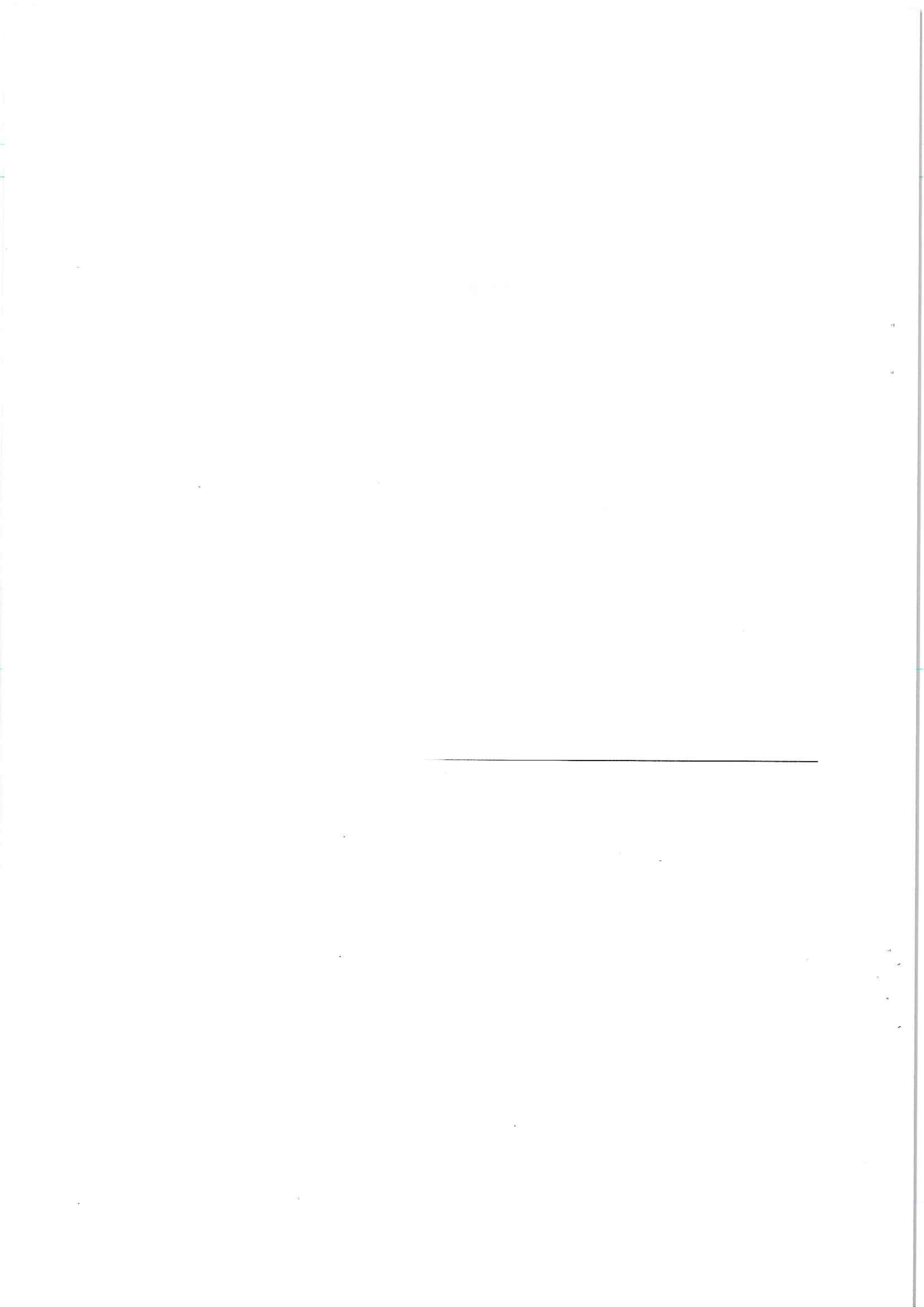


CORTE DEI CONTI



## INDICE

	Pag.
Introduzione	3
Reddito di cittadinanza	4
Quota 100	9



## 1. Introduzione

Con l'approvazione della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018 - LB) e del decreto-legge n. 4/2019 (DL), sono stati creati i presupposti finanziari per un significativo aumento di spesa pubblica per prestazioni sociali, segnatamente nel campo dell'assistenza e della previdenza.

Con l'articolo 21, commi 1 e 2, del disegno di legge di bilancio 2019 (DLB) è stata disposta la creazione di due fondi: il primo di 6,7 miliardi per il 2019 e 7 miliardi per ciascuno dei due anni successivi per "la revisione del sistema pensionistico, attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e l'incentivazione dell'assunzione di lavoratori giovani"; il secondo, di 9 miliardi per ciascuno degli anni del triennio 2019-21, per l'introduzione del "reddito cittadinanza e il potenziamento dei centri per l'impiego".

A seguito dell'intensa interlocuzione tra Governo e Commissione europea e della necessità di migliorare gli obiettivi di disavanzo e di disinnescare l'annunciata procedura per debito eccessivo, la versione definitiva della legge di bilancio (art. 1, commi 255 e 256) ha operato riduzioni e rimodulazioni dei predetti fondi, rideterminati, pertanto, il primo, in circa 4 miliardi nel 2019, 8,4 nel 2020 e 8,7 nel 2021, e il secondo, in 7,1 miliardi nel 2019, 8,1 nel 2020 e 8,3 nel 2021.

Oltre al ridimensionamento delle risorse per il Reddito di cittadinanza (RdC) e per Quota 100, sono stati varati alcuni altri provvedimenti, di dimensione e tipologia diversa (modifiche della disciplina di perequazione delle pensioni ai prezzi e introduzione di un contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato), che attenuano l'incremento di spesa corrente derivante dai due interventi principali.

All'esito di tali sviluppi, nel triennio di programmazione, la spesa per prestazioni sociali, che nelle valutazioni della NADEF 2018 sarebbe aumentata a legislazione vigente di 27 miliardi, aumenterà di circa 40 miliardi.

Lo scorso 12 novembre, in occasione dell'audizione sul disegno di legge di bilancio 2019, la Corte osservava come un impulso di spesa corrente, realizzata nell'ambito di una strategia di allontanamento dal percorso verso l'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio, non fosse da giudicare rassicurante, *prima facie*, ai fini della tenuta prospettica della finanza pubblica. Precisava, tuttavia, che, al di là della rilevanza quantitativa delle misure e del loro primo impatto sui saldi, una loro valutazione compiuta richiedeva la conoscenza delle caratteristiche qualitative e dei dettagli microeconomici ed era rinviata, pertanto, al momento dell'emanazione delle norme specifiche.

Con la pubblicazione del decreto-legge e la messa a disposizione delle correlate relazioni illustrativa e tecnica è venuto a completarsi nei giorni scorsi il quadro informativo necessario per delineare una valutazione d'assieme sulle novità in materia di assistenza e previdenza.

Il limitato tempo trascorso dalla presentazione del decreto consente oggi di portare all'attenzione della Commissione solo alcune osservazioni sul disegno proposto per entrambi gli strumenti. Una valutazione più approfondita potrà essere resa in occasione della predisposizione dei referti della Corte e tra questi il Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica.

## **2. Reddito di cittadinanza**

Al Reddito di Cittadinanza il decreto dedica l'intero Capo I (13 articoli). Come specificato all'articolo 1, la norma proposta mira a definire una "misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, al lavoro, alla formazione e alla cultura". Tralasciando l'analisi delle singole disposizioni, ben note a questa Commissione, vengono formulate alcune osservazioni generali cui la Corte è pervenuta dopo un primo, necessariamente sommario, esame del testo presentato.

## 2.1

L'istituzione del RdC segna un rilevante cambiamento e un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese; tuttavia, il correlato incremento di spesa, da un lato, risponde ad una esigenza reale, cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro, date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli, richiede che si effettui un attento monitoraggio degli andamenti della spesa per salvaguardare gli equilibri di bilancio di medio termine.

## 2.2

La presenza di un meccanismo di garanzia che, in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio, prevede il "blocco" delle domande e la rimodulazione dell'ammontare del beneficio è molto importante per il controllo dei saldi; cionondimeno, occorre considerare, da un lato, le possibili difficoltà nel corrispondere, anche in dimensioni inferiori a quelle iniziali, le erogazioni percepite dai fruitori come "diritti", dall'altro, le problematiche nel trovare compensazioni attraverso efficaci ed efficienti tagli di spesa di altra natura.

## 2.3

Il RdC, configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro) affronta due obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiederebbero approcci diversi, ma il concreto disegno della misura testimonia dello sforzo del legislatore, da un lato, di muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all'esclusione (come il Reddito di inclusione - ReI) - sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere - dall'altro, di investire significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, oggetto di ritardi nel corso degli anni. Appare quindi ad un tempo positiva e cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi.

## 2.4

Nell'ambito del contrasto della povertà, un ruolo molto importante deve essere svolto dai servizi sociali dei comuni (SSC). In Italia sono essi, storicamente, il veicolo tramite cui si erogano servizi fondamentali e complessi: per famiglie e minori, disabili, immigrati e nomadi, adulti senza fissa dimora. Sarebbe peraltro importante intervenire per ridurre gli squilibri nella capacità di attivazione di spesa: infatti a fronte dei 116 euro medi pro capite si va dai 22 della Calabria ai 517 della provincia di Bolzano ed in un contesto in cui gli interventi più specificatamente destinati al contrasto della povertà corrispondono ad una spesa media pro capite di 14 euro che passa, però, ancora una volta, dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei comuni del Friuli. Il ruolo che il decreto riconosce ai Servizi comunali è certamente importante, ma dovrebbe essere potenziato anche in relazione a quello assegnato ai Centri per l'impiego (CPI). Proprio in considerazione della riconosciuta multidimensionalità del problema povertà e della conseguente esigenza di affrontarlo con competenze multidisciplinari, andrebbero maggiormente valorizzate le interazioni tra gli operatori pubblici e quelli del terzo settore.

## 2.5

L'attuale situazione dei Centri per l'impiego rende obiettivamente difficile, in tempi brevi, il loro rilancio. Su di essi viene operato un importante investimento, che segna una discontinuità con le esperienze passate e che è molto meritevole dal momento che in Italia è inferiore, nel confronto con altri paesi, la spesa per i servizi del lavoro nell'ambito della spesa sociale (0,04 del Pil contro lo 0,36 della Germania e 0,25 della Francia).

## 2.6

Nonostante l'attenzione posta nel disegnare l'impianto del RdC e la previsione di un sistema di vincoli e sanzioni potenzialmente efficace nel contrastare gli abusi, in un contesto, come quello italiano, in cui è elevata la quota di economia sommersa e sono bassi i livelli salariali effettivi, dovrà essere alta l'attenzione affinché non cresca la quota di spesa pubblica improduttiva e non si spiazzi l'offerta di lavoro legale. Bisognerà evitare che i ristretti tempi di avvio delle misure e gli elevati carichi a cui sarà sottoposta la macchina amministrativa accentuino le oggettive difficoltà dei programmi di contrasto



dell'esclusione, che emergono anche in realtà internazionali, a convogliare le risorse verso i soli soggetti effettivamente bisognosi.

## 2.7

Tra gli aspetti positivi del RdC vi è l'aver posto in luce, da un lato, il tema, cruciale per i trasferimenti assistenziali, della verifica delle effettive condizioni economico-patrimoniali dei potenziali destinatari ("prova dei mezzi"), dall'altro quello, non meno decisivo per le prospettive occupazionali, della qualità dei Centri per l'impiego. L'occasione è propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) ai fini dell'ISEE, strumento che, se negli ultimi anni ha registrato notevoli miglioramenti, dovrebbe essere ulteriormente aggiornato e messo a punto per rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali. Particolare attenzione andrà riservata, in quest'ultimo ambito, alle verifiche in materia di ricchezza finanziaria: il valore mediano del patrimonio mobiliare risultante dal rapporto di monitoraggio sull'Isee 2016 è pari a 3.500 euro per nucleo familiare. Ancora qualche anno fa le stesse dichiarazioni evidenziavano un patrimonio nullo nell'80 per cento dei casi.

## 2.8

Occorre considerare che i frutti della lotta per la legalità si producono in tempi non brevi e che appaiono obiettive le difficoltà di bilancio in un quadro congiunturale molto deteriorato e, come testimoniato dai recenti dati Istat, in sostanziale recessione tecnica. È da valutare positivamente la prevista distinzione tra famiglie residenti in case di proprietà e famiglie residenti in case in locazione, e quindi tra componente reddituale in senso stretto e componente per i costi del servizio abitativo. La quota di famiglie povere proprietarie di case è molto più bassa della media (45 per cento contro 80 per cento) ed i dati mostrano che in Italia la quota della spesa per l'affitto nel reddito familiare equivalente è più alta rispetto all'Area dell'euro ed è fortemente cresciuta tra il 2008 ed il 2017 (a fronte di una sostanziale stazionarietà osservata in media). D'altra parte, aver legato una parte del beneficio al servizio abitativo, ha consentito di ridurre gli oneri per il bilancio pubblico.

## 2.9

La previsione di un sistema di incentivi, per le imprese e per il lavoratore, correlato agli importi del previsto beneficio a titolo di RdC è molto utile e, considerato il meccanismo additivo rispetto a norme incentivanti già in vigore (particolarmente significative nel Mezzogiorno e per i giovani al di sotto dei 35 anni), crea condizioni che sul fronte del costo del lavoro sono di assoluto vantaggio. È importante, tuttavia, che detto meccanismo non incida sul reclutamento di professionalità elevate, particolarmente importanti per le capacità competitive delle imprese.

## 2.10

La possibilità, indicata nella relazione illustrativa, che l'introduzione del RdC determini un'espansione dell'offerta di lavoro e una crescita del Pil potenziale a seguito di un aumento del tasso di partecipazione dipende, naturalmente, dal verificarsi di una serie di condizioni. È importante che all'aumento della partecipazione tramite i CPI non si accompagni un decremento delle azioni attive di ricerca di lavoro effettuate tramite altri canali (che nell'esperienza italiana rappresentano la grande maggioranza) e che, specie per i soggetti che godranno del beneficio massimo (780 euro mensili), il RdC non determini una non convenienza ad offrirsi sul mercato legale. La crescita del prodotto potenziale è naturalmente legata anche ai contenuti e ai tempi di realizzazione dei progetti di formazione e dell'effettiva possibilità che si generi un aumento dello stock di capitale umano e di capitale in generale. Va peraltro considerato che un effetto negativo, rispetto agli anni più recenti, potrebbe essere esercitato dalla relativa ridotta attenzione agli investimenti tecnologici via industria 4.0. Per quanto riguarda la crescita del Pil effettivo, oltre al canale occupazione - che potrà beneficiare dei potenziali miglioramenti nella capacità di incontro tra domanda e offerta, ma i cui problemi restano fondamentalmente legati alla debolezza del tessuto produttivo e quindi della domanda di lavoro - potrà operare un effetto "reddito disponibile" e quindi "consumi", peraltro già scontato nei quadri programmatici. Per tali effetti la Relazione tecnica considera un moltiplicatore di breve periodo realistico, ma sul quale inciderà, ex post, anche la composizione dei consumi: sarà importante, affinché il previsto effetto espansivo si realizzi, che la spesa aggiuntiva non sia orientata verso produzioni ad elevato contenuto di importazione.

### 3. Quota 100

Le norme recate dal Capo II, articoli 14 e seguenti, modificano la legislazione in materia di pensionamento, la quale, dopo gli interventi adottati con la legge n. 214/2011, prevede, in linea generale, due canali di “uscita”: a) la pensione di vecchiaia, alla quale si ha diritto con 67 anni di età (dal 1° gennaio 2019) e b) la pensione anticipata, il cui diritto matura con 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva per gli uomini e un anno in meno per le donne. L’innovazione costituisce la generalizzazione di un meccanismo già conosciuto prima della riforma Fornero e comunque applicato in favore delle cosiddette categorie svantaggiate, anche ai sensi della legge di bilancio 2018. Essa consiste nell’estendere la possibilità di pensionamento anticipato introducendo un sistema di “quote” non dissimile da quello conosciuto prima della riforma Fornero e grazie al quale si potrà accedere all’assegno se la somma dell’età anagrafica e degli anni di contribuzione sarà pari ad almeno 100, con il doppio vincolo che l’età non potrà essere inferiore ai 62 anni e gli anni di contribuzione a 38. L’intreccio dei due vincoli, anzianità anagrafica e contributiva, farà sì che la platea dei potenziali beneficiari sia costituita, sempre con riferimento alla generalità dei lavoratori e prescindendo dalla vasta casistica delle deroghe già esistenti, da tutti coloro i quali avranno un’età maggiore o uguale a 62 anni, ma minore di 67 e, contemporaneamente, un’anzianità contributiva maggiore o uguale a 38 anni ma minore di 42 anni e 10 mesi (41 e 10 mesi nel caso delle donne). Il cambiamento proposto offre, in sostanza, un’opzione aggiuntiva non soltanto a coloro i quali saranno in quota 100 - che nel 2019, secondo valutazioni di larga massima, potrebbero rappresentare il 5/6 per cento dei 290 mila complessivamente stimati dalla Relazione tecnica - ma a tutti coloro che avranno requisiti cumulati fino ad un massimo di quota 108 (per esempio, lavoratori maschi aventi 66 anni di età e 42 di contributi). Nell’ottica di dare risposta alla necessità di allentare i vincoli posti dalle riforme più recenti si muovono pure le norme che bloccano il requisito di anzianità contributiva per la pensione anticipata indipendentemente dall’età anagrafica e introducono un sistema di decorrenza con finestre trimestrali, quella che abroga l’aumento dell’età correlato alla speranza di vita per i lavoratori precoci e quelle infine che prorogano, con lievi modifiche, l’Opzione Donna e l’Ape sociale. Con riguardo alle ultime due misure la Corte ha già espresso una valutazione positiva nel *Rapporto 2018 sul coordinamento*

*della finanza pubblica* sottolineando come fossero strumenti volti a garantire una più fluida fase di transizione dal vecchio al nuovo regime disegnato dalla legge 214/2011. Una valutazione che va dunque ribadita.

### 3.1

Per quel che concerne Quota 100, occorre preliminarmente rimarcare come l'intervento di carattere sperimentale si muova nell'ambito dell'impianto pensionistico (sistema di calcolo, legame contributi-prestazioni, logica attuariale) costruito nei decenni scorsi. Un impianto a seguito del quale, secondo valutazioni della RGS ribadite nella NADEF 2018, grazie ai soli interventi di riforma succedutesi dal 2004 "la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al Pil ammonta ad oltre 60 punti percentuali fino al 2060, di cui circa un terzo da attribuire alla legge 214/2011".

### 3.2

Al di là della scelta di reperire una parte del finanziamento di "Quota 100" all'interno dello stesso settore pensionistico, intervenendo temporaneamente sulla disciplina della perequazione ai prezzi delle pensioni vigenti, l'impatto netto delle misure varate è significativo sia se considerato in termini di deficit e debito pubblico dei prossimi tre anni (circa 17 miliardi), sia se considerato in termini di crescita del cosiddetto debito pensionistico implicito (valore attuale delle passività future *nette*).

### 3.3

In un sistema che eroga prestazioni con ancora elevate componenti retributive, l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale comporta sia esigenze di cassa, cioè maggiore spesa immediata (tipiche di un sistema a ripartizione) sia debito implicito, in quanto la componente retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione.

### 3.4

Gli obiettivi perseguiti dalla misura - in primis, stante quanto affermato nella relazione illustrativa, l'aumento dell'occupazione giovanile - sono condivisibili in linea generale,

anche se di non semplice conseguimento. Gli auspicati meccanismi di sostituzione dei pensionati che “anticipano” l’uscita dal lavoro con nuove assunzioni sembrano non trovare conferma negli studi che pongono in relazione, per i diversi paesi, l’età di uscita dal mondo del lavoro con la quota di occupazione giovanile. Sotto il profilo degli equilibri macroeconomici la creazione di debito pensionistico, potrebbe comportare nel sistema aspettative di rialzo degli oneri sociali per riequilibrare lo scampio generato; un aumento che potrebbe tradursi in aspettative di crescita del costo del lavoro con effetti negativi sulla domanda di lavoro.

### 3.5

Il processo di ricambio generazionale dovrebbe realizzarsi, nelle intenzioni del *policy maker*, anche grazie al congiunto operare delle misure pensionistiche e di quelle relative al RdC: un ricambio che risulterebbe utile anche alla produttività complessiva del sistema. Condizione essenziale è, tuttavia, che le figure con elevate competenze che usciranno dal mercato del lavoro con Quota 100 siano tendenzialmente sostituite con professionalità dalle caratteristiche non dissimili, evitando problemi di *mismatch*.

### 3.6

Le misure in materia di previdenza devono essere sempre ispirate ad un equilibrato bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future. Quota 100 ed alcune delle altre misure che consentono di anticipare il pensionamento, dovrebbero tenere maggiormente conto dell’esigenza di contenere le pressioni al rialzo sulla spesa corrente in un contesto in cui le analisi più recenti sulle tendenze delle spese legate all’invecchiamento della popolazione consegnano risultati meno positivi di quelli degli anni passati e segnalano il possibile riemergere di squilibri prospettici: l’incremento di spesa pensionistica previsto dalla RGS per il 2035/40 in occasione degli ultimi aggiornamenti delle proiezioni di lungo termine appare netto, con l’incidenza sul Pil, che nel punto di picco, cresce di 7/8 decimi di punto, soprattutto a causa dell’avverso sviluppo delle variabili macroeconomiche e demografiche.

### 3.7

Alcune delle soluzioni raccomandate di recente dagli organismi internazionali per correggere le tendenze di lungo periodo (riduzione del tasso di rendimento annuo riconosciuto nel calcolo della componente retributiva, adeguamento del tasso di sconto utilizzato nel calcolo dei coefficienti di trasformazione alle ridotte potenzialità di crescita di lungo periodo, ecc.) appaiono premature proprio perché non sono da escludere scenari macro e micro economici tali da modificare le prospettive in senso più favorevole di quanto oggi stimato, scenari ai quali buone politiche economiche possono grandemente contribuire. Sarebbe comunque opportuno mantenere alta l'attenzione sulle problematiche di maggiore criticità e sugli eventuali ulteriori elementi di deroga alle regole generali di allungamento dell'età di pensionamento con riferimento ai casi di effettiva sussistenza del bisogno. Da questo punto di vista, non va dimenticato che, dopo il varo della legge 214/2011, il complessivo sistema di eccezioni ha comunque significativamente mitigato gli inasprimenti indotti dalla legge Fornero, consentendo di andare in pensione ad un numero molto significativo di coloro i quali non avrebbero potuto lasciare il lavoro sulla base di un'applicazione rigida delle nuove norme.

### 3.8

Al di là della fase di sperimentazione, sia Quota 100 sia alcune altre disposizioni in materia pensionistica varate con la LB e con il DL (blocchi dell'indicizzazione dell'età alla speranza di vita, reintroduzione del sistema delle finestre, ecc.) dovrebbero essere valutate tenendo conto che è di fondamentale importanza che sia definito, in un comparto della spesa corrente così rilevante sul piano quantitativo e qualitativo, un quadro di certezza e di stabilità normativa. Un quadro che dovrebbe essere in grado di offrire una "sostenibile normalità" alle nuove generazioni, ai lavoratori più anziani, alle imprese, agli investitori internazionali interessati ad avviare attività economiche nel nostro Paese per i cui piani industriali rileva la prospettiva degli oneri sociali. Appaiono, invece, come misure di carattere straordinario quelle sulla modifica del meccanismo di perequazione ai prezzi, quella sul contributo, per l'appunto straordinario, sui trattamenti di importo elevato, quella relativa ai tempi per la corresponsione del TFR/TFS nel comparto del pubblico impiego, quella che impedisce il cumulo della "pensione Quota 100" con altri redditi da lavoro, e così via.

### 3.9

L'introduzione di Quota 100 punta a soddisfare l'esigenza, reale, di un aumento del grado di flessibilizzazione dell'età di pensionamento, anche se sarebbe necessaria una soluzione strutturale e permanente. Ciò è tanto più vero in un contesto in cui il tema dell'accesso alla pensione prima dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia sarà di crescente rilievo dal momento che i lavoratori in regime pienamente contributivo hanno già, a legislazione vigente, la possibilità di andare in pensione a 64 anni di età (con 20 di contributi ed un importo dell'assegno pari a 3 volte il trattamento minimo).

### 3.10

Sarebbe quindi opportuno utilizzare la fase sperimentale che si è aperta per considerare una soluzione del problema della flessibilizzazione dell'età d'uscita più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati. Non spetta naturalmente alla Corte proporre soluzioni. È comunque essenziale offrire una maggiore uniformità nelle regole sull'età di uscita e, pur nella flessibilità, preservare, gli equilibri e la sostenibilità di lungo termine del sistema. Qualunque scelta pone un problema di cassa non indifferente, ma una "correzione attuariale" della componente retributiva dell'assegno in caso di pensioni "miste" non comporterebbe la creazione di debito pensionistico implicito.

