

Quanto all'argomentazione che i pagamenti elettronici comportano una maggiore onerosità rispetto all'uso del contante, tale affermazione trascura i costi pubblici e privati connessi all'utilizzazione delle banconote e delle monete che le analisi della Banca d'Italia hanno messo in evidenza.

Da ultimo va segnalato come l'innalzamento del tetto dei pagamenti e, in particolare, la non sanzionabilità dei rifiuti ad accettare pagamenti elettronici di un determinato importo possano risultare non coerenti con l'obiettivo di contrasto all'evasione fiscale previsto nel PNRR e, segnatamente, con la riforma 1.12 del PNRR ("Riforma dell'Amministrazione fiscale"), nell'ambito della quale la Missione 1 prevede specifiche misure volte, a "contrastare l'evasione fiscale".

LA SPESA PREVIDENZIALE E PER L'ASSISTENZA

9.

Di spiccato rilievo, quantitativo e qualitativo, sono le norme in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali (Titolo IV, Capi I e II). In tale ambito, il DLB propone misure di decontribuzione a sostegno dei redditi più bassi, rfinanzia il fondo per l'occupazione, rafforza l'assegno unico universale e le norme a tutela della genitorialità. Soprattutto, torna a dedicare attenzione ai temi delle pensioni e del reddito di cittadinanza (RdC), due cruciali voci della spesa per prestazioni sociali già al centro delle politiche di bilancio negli ultimi anni e la cui evoluzione presenta notevoli aspetti di delicatezza per i saldi di finanza pubblica.

Le valutazioni ufficiali degli effetti finanziari dei 16 articoli complessivamente dedicati alle materie di cui ai Capi I e II del Titolo IV, indicano, per il 2023, una maggiore spesa lorda pari a 3 miliardi in termini di indebitamento netto, un importo che sale a 8,1 miliardi in termini di saldo netto da finanziare considerato il ruolo significativo che giocano le norme di decontribuzione, le quali si traducono in maggiori esborsi del bilancio dello Stato verso gli enti di previdenza.

Gli effetti in termini di saldi si cifrano in 3,6 miliardi in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (sui circa 21 miliardi complessivamente ascrivibili al DLB (Sezione I e II) e in 8,7 miliardi (sui circa 23) in termini di saldo netto da finanziare. A partire dal 2024 gli importi lordi tendono a crescere soprattutto a motivo del ruolo giocato dalla cancellazione dei fondi per l'RdC mentre l'effetto netto sui saldi cambia di segno garantendo al complessivo bilancio pubblico apporti di fondi.

Per quel che concerne il settore previdenziale, molte delle scelte compiute hanno il carattere della temporaneità. In Italia - sin dal 2019, cioè da quando si scelse di derogare, con Quota 100, alle norme introdotte dalla legge 214/2011 - uno dei temi di maggiore rilievo nel dibattito sull'assetto del sistema pensionistico è quello relativo a come

accrescere su base strutturale la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. La limitata disponibilità di tempo per la predisposizione del DLB 2023 porta il nuovo Esecutivo ad optare, in maniera non dissimile dal precedente, per una soluzione ponte. Così, con l'art. 53 dell'articolato ora al vaglio del Parlamento, viene disposto che per il 2023 l'uscita dal lavoro possa avvenire quando in possesso del requisito anagrafico dei 62 anni e di almeno 41 anni di anzianità contributiva. Rispetto alla vigente quota 102, con la nuova quota 103 si abbassa di 2 anni l'età minima di quiescenza e contestualmente si aumenta di 3 anni il requisito di contribuzione. Mentre non sembrano riscontrarsi elementi di novità relativamente alla consueta disciplina di contorno e dettaglio delle misure pensionistiche (si conferma la sostanziale non cumulabilità con attività lavorative, per le decorrenze si fissano le usuali finestre di uscita, più severe, come da tradizione, per il comparto pubblico, ecc), due innovazioni ben segnalano la consapevolezza dell'importanza di innalzare, in Italia, l'età effettiva di pensionamento la quale resta tra le più basse in ambito Ocse: la prima consiste in un tetto posto all'importo del trattamento (cinque volte quello minimo); la seconda riguarda un incentivo economico alla permanenza in servizio per i possessori dei requisiti di quota 103, consistente nella "fiscalizzazione" dei contributi sociali a carico del lavoratore con beneficio diretto in termini di retribuzione netta. Quanto al predetto incentivo restano da chiarire gli effetti complessivi dell'eventuale scelta di permanere in servizio sull'importo della futura pensione.

10.

Sul fronte pensionistico, alla norma principale e più attesa, relativa alla ora denominata "*pensione anticipata flessibile*", si aggiungono le proroghe dell'Ape sociale (Anticipo pensionistico) e di Opzione donna, istituti che, nati a fini sperimentali, hanno visto continuamente posposta la data terminale di vigenza con taluni aggiustamenti nei requisiti richiesti per la loro attivazione.

Per quel che riguarda l'anticipo (art. 55), il DLB si limita a prevederne la proroga fino al 31 dicembre 2023 a invarianza di condizioni. Si tratta di uno strumento che la Corte dei conti ha valutato favorevolmente sin dalla sua introduzione, per la prima volta con la legge di bilancio per il 2017. Il positivo apprezzamento riposa sulla sua natura mirata; trattasi, infatti, di istituto che senza mettere in discussione i principi portanti della legge 214/2011 è finalizzato al circoscritto obiettivo di favorire specifiche categorie di pensionandi ritenute meritorie e per le quali i requisiti della legge Fornero possono

effettivamente risultare troppo stringenti. La lettura dei dati relativi alle domande nel tempo presentate, dà ben conto della rilevanza dello strumento anche quale canale di ammortizzazione sociale, una funzione che è venuta nel tempo rafforzandosi con l'allargamento dei requisiti e l'estensione del beneficio a lavoratori di nuovi settori produttivi.

Nel periodo 2017-2021 sono state accolte dall'INPS circa 81 mila domande; la composizione dei soggetti che hanno acquisito il diritto al beneficio mette in luce la preponderanza di persone che hanno perso il lavoro in età molto avanzata e non sono riusciti a ritrovarlo: negli ultimi anni circa il 70 per cento delle domande (il 60 nel 2017) ha riguardato una platea di lavoratori disoccupati, con una età intorno ai 63 anni di età e più o meno equamente distribuiti tra uomini e donne.

Per quanto attiene a Opzione donna (art. 56), il DLB ne dispone la proroga introducendo novità legate alle condizioni personali/familiari delle optanti: viene infatti consentito di uscire dal lavoro, sempre con un trattamento calcolato su base integralmente contributiva, in presenza di 35 anni di anzianità (come nella legislazione vigente) e, alternativamente, di 58 anni di età se con due figli, 59 anni se con 1 figlio e 60 nel caso di assenza di figli. Ma l'elemento che conferisce alla misura una nuova connotazione è che le menzionate caratteristiche saranno sufficienti ma solo se si versa in condizioni di fragilità, per molti aspetti non dissimili da quelle che disciplinano l'accesso all'anticipo pensionistico (*caregiver*, disoccupato, ecc). La novità non è priva di rilievo. Sotto il profilo della prospettiva dei conti previdenziali, "opzione donna" presenta un suo intrinseco equilibrio dal momento che offre all'optante un trattamento strettamente correlato al montante contributivo e alla speranza di vita e sotto tale aspetto è stata sempre favorevolmente valutata dalla Corte dei conti. Al contempo, la Corte non ha mancato di sottolineare come l'istituto non contribuisse a disegnare un sistema previdenziale semplice, ispirato a criteri il più possibile uniformi e con limitate e ben giustificate deroghe. Da ultimo è stata al riguardo sollecitata una riflessione sulla opportunità di mantenere differenziazioni nell'accesso al pensionamento basate sul solo genere, dopo che il legislatore, anche sulla spinta di raccomandazioni europee, ha disposto da tempo il pieno allineamento dell'età di quiescenza tra uomini e donne. Le modifiche ora proposte sembrano dunque andare nella giusta direzione e riflettere profili toccati anche dalla Corte allorquando ci si è chiesti (cfr. *Audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2022*) se non fosse più opportuno garantire uniformità di trattamento tra uomini e donne ed, eventualmente,

“dare maggiore spazio alle considerazioni di genere [...] nell’ambito degli altri istituti di deroga esistenti”.

11.

In un contesto caratterizzato da sostanziosi impulsi inflazionistici, si presenta poi di rilevante portata quanto disposto dall’articolo 58 del DLB relativamente al meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici per il biennio 2023-24. Discostandosi dalla vigente normativa che dopo anni di modifiche ed andamenti a *stop and go* puntava ad una semplificazione e stabilizzazione del meccanismo di indicizzazione ai prezzi, il legislatore rinuncia ai tre scaglioni di reddito pensionistico che avrebbero determinato, in una logica di progressività/regressività, gli adeguamenti degli assegni e dispone un meccanismo articolato su sei fasce di reddito, con una copertura decrescente fino ad un minimo del 35 per cento del tasso di inflazione (il 7,3 per cento, quello relativo al 2022 temporaneamente stabilito). In considerazione del pronunciato rincaro dei beni energetici, per i percettori del trattamento minimo viene assicurato un recupero di 1,5 punti in più (2,7 nel 2024) rispetto allo standard. I menzionati cambiamenti della normativa vigente portano ad una marcata redistribuzione di risorse a svantaggio degli assicurati di fascia di reddito pensionistico medio e medio-alto.

In materia pensionistica le scelte degli ultimi anni potrebbero dare l’impressione che si stia rinunciando a costruire un sistema previdenziale imperniato su regole stabili, certe, di lunga durata; quasi come se si preferisse intervenire di volta in volta con provvedimenti *ad hoc*, tarati sulla base di specifiche circostanze e condizionati, spesso e inevitabilmente, dalla congiuntura macro-finanziaria. E che non si contrasti adeguatamente l’idea di un sistema che considera i pensionati non tanto come assicurati aventi diritto a predeterminate prestazioni calcolate in funzione dei premi versati, quanto piuttosto quasi come “dipendenti” delle Amministrazioni pubbliche ai quali di volta in volta si decide o di concedere benefici che si iscrivono, sostanzialmente, nell’alveo delle politiche assistenziali (nei lustri scorsi è stato il caso della quattordicesima mensilità, solo per fare un esempio¹⁵) o, al contrario, di tagliare le prestazioni in maniera abbastanza scollegata da sottostanti diritti (è stato più volte il caso dell’eliminazione o decurtazione

¹⁵ Il tema è stato oggetto di attenzione, qualche anno fa, anche da parte del Fondo monetario internazionale.

dell'adeguamento ai prezzi per categorie che hanno alle loro spalle sostanziose contribuzioni).

Sarebbe importante che l'annunciato intervento di riforma strutturale dissipasse tali dubbi. Per la tutela della finanza pubblica, a cui la dinamica della spesa pensionistica grandemente contribuisce, sembra importante superare la fase di incertezza che si è determinata dopo l'introduzione di Quota 100 intervenendo anche sui limiti della legge 214/2011 in materia di flessibilità in uscita, una legge che consente di accedere alla pensione a 64 anni ai cosiddetti "contributivi puri", mentre non offre opzioni praticabili a coloro i quali sono nel sistema misto e che devono attendere i 67 anni. Andrebbe valutato se non sia opportuno convergere in tempi rapidi verso un'età di uscita uniforme per le due platee di pensionandi, richiedendo, però, che, per i "misti", la componente retributiva dell'assegno sia decurtata in funzione della speranza di vita (correzione attuariale). Oltre a quella relativa al calcolo del trattamento pensionistico di prima liquidazione, gioverebbe offrire una disciplina più stabile e rigorosa anche al meccanismo di perequazione. Regole più stabili e meno soggette a cambiamenti improvvisi potrebbero anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie incidendo sulle aspettative circa il loro reddito disponibile futuro.

12.

In campo assistenziale, il DLB reca importanti innovazioni per quel che riguarda le politiche a contrasto della povertà e per l'inclusione lavorativa (art. 59). Nelle more di un'organica rivisitazione, prevede l'abolizione del reddito di cittadinanza (RdC) dal 2024 e anticipa la distinzione degli obiettivi che la misura, sin dall'origine, intendeva perseguire. Il regime transitorio, infatti, si propone di accelerare la possibilità d'inserimento lavorativo dei percettori mediante la frequenza ad un corso di formazione o di riqualificazione professionale per un periodo di sei mesi. Segue la riduzione delle somme per il 2023 (a cui corrisponde un ampliamento delle risorse da destinare all'assegno unico universale) e l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito capitolo denominato «Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva».

La Corte, sin dal decreto istitutivo (in occasione dell'audizione sul d.l. 4 del 2019 e successivamente nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 e 2020) ha, da un lato, sottolineato l'importanza dell'introduzione, anche in Italia, di uno strumento

universale di lotta contro la povertà dall'altro, espresso perplessità in merito all'efficacia di un istituto che, volendo rispondere sia ad esigenze di contrasto dell'esclusione sociale che di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro), recava in sé il rischio di affrontare, con un unico schema, problematiche molto diverse.

La distinzione dei due percorsi è quindi apparsa sin da subito necessaria ed è fortemente condivisibile; tuttavia, occorre sottolineare alcuni aspetti che meriterebbero considerazione nella fase di ridisegno del programma e che riguardano sia il suo pilastro di assistenza che di politica attiva del lavoro.

Sul lato assistenziale, la povertà, intesa come fenomeno multidimensionale, necessita di un quadro definitorio sul versante delle posizioni che vanno assicurate, al fine di garantire un perimetro di azione che renda efficace la misura adottata e che possa evitare i due rischi opposti che i programmi di questo tipo sempre presentano: quello di aiutare persone non realmente bisognose, e, per altro verso, quello di escludere persone che hanno effettive esigenze. Al momento, il tasso di coinvolgimento (*take up*) della misura, infatti, non è necessariamente uguale alla quota dei poveri che lo ricevono, in quanto i requisiti per accedere al beneficio possono essere diversi da quelli che determinano la condizione di povertà assoluta. Ulteriore aspetto di criticità attiene alla difficoltà di coniugare i dati sulla "povertà amministrativa" (termine coniato dalla Commissione Saraceno ai fini dell'RdC) con quelli tradizionalmente monitorati dall'Istat, quali la povertà assoluta e relativa.

Talune caratteristiche problematiche dell'architettura disegnata con il d.l. 4/2019 sono ben note: dalla conformazione della scala di equivalenza, che si traduce in una scarsa considerazione relativa dei nuclei più numerosi, all'omogeneo trattamento di realtà territoriali molto differenziate tra loro. Di questi e molti altri aspetti tecnici ampiamente emersi dal dibattito e dall'esperienza applicativa di questi anni sarebbe opportuno tener conto. Resta fondamentale, per affrontare con successo le sfide in campo, il ruolo dei servizi sociali di prossimità e il coinvolgimento dell'expertise di cui sono portatrici gli enti del terzo settore.

Sul versante occupazionale, il DLB accede ad una nozione di occupabilità non più individuale, ma familiare; gli occupabili, infatti, sono definiti genericamente, *in via negationis*, come coloro che non risiedono con persone vulnerabili quali minori, ultrasessantenni e portatori di *handicap*. All'esigenza di una maggior chiarezza

definitoria del concetto di “occupabilità” si aggiunge quella di proseguire il percorso di riqualificazione dei Centri per l’Impiego (CpI), il cui ricorso è limitato al 21,9 per cento (in diminuzione rispetto al 2018 dove era del 23,3 per cento), con significative differenze sia nella distribuzione territoriale (il 29,2 per cento al Nord, il 16,8 per cento nel Mezzogiorno) che nella composizione della platea (i soggetti che maggiormente si rivolgono ai CpI sono gli stranieri e quelli con un’età superiore ai 50 anni). L’ANPAL, del resto, sottolinea che la categoria dei “convocabili” esprime fragilità con riferimento al *profiling* dei percettori di RdC rispetto al bagaglio di competenze necessarie per risultare pienamente occupabili.

Si tratta, allora, di costruire con meticolosità il percorso occupazionale anche attraverso un adeguato coinvolgimento delle agenzie per l’impiego ed essendo consapevoli dell’importanza di un tessuto economico in grado di assorbire la forza lavoro; obiettivo questo che, però, richiede tempi lunghi per essere strutturato e monitorato. Una grande sfida rimane quella di riuscire a trasmettere al percettore del Reddito di cittadinanza competenze “appetibili” per il mercato del lavoro.

In sintesi, la definizione a regime potrà muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all’esclusione sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere, investendo, al contempo e significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, così come peraltro previsto dal PNRR.

Le norme del Titolo IV incidono in maniera importante su un comparto di spesa pubblica, quello delle prestazioni sociali in denaro, che nel nostro Paese assume un forte rilievo. L’aggregato in questione già nel 2018, cioè prima dell’introduzione di Quota 100 e dell’RdC, assorbiva in Italia, 4,3 punti in più di Pil rispetto alla Germania e alla Spagna ed era su livelli comunque superiori a quelli della Francia. Successivamente, con i nuovi programmi di spesa e, nel 2020, con la pandemia, l’incidenza sul prodotto è ulteriormente cresciuta. Le tendenze prospettate nella NADEF per il triennio 2023-25 evidenziavano considerevoli pressioni. Le misure ora disposte dal DLB correggono considerevolmente tali tendenze per il biennio 2024-25; ciò rappresenta un fatto positivo, anche se l’effetto riflette soprattutto la temporanea cancellazione della spesa per il reddito di cittadinanza. Pesa, per il resto, la misura sul sistema di perequazione dei trattamenti pensionistici.