

Reddito di cittadinanza e pensioni

Il Decretone nel testo approvato al Senato

FOCUS

7 marzo 2019
n. 12



Ufficio Affari Giuridici

*a cura di **Simona Genovese***

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarigiuridicpd@senato.it*



SOMMARIO

1. URGENZA E COSTI (ATTUALI E FUTURI) DEL DECRETONE.....	3
2. LE MODIFICHE INTRODOTTE AL SENATO. POCHE E PEGGIORATIVE.....	5
2.1 LE MODIFICHE AL RDC. LA STRETTA ULTERIORE SU STRANIERI, DONNE E DISOCCUPATI.....	5
2.2 LE MODIFICHE IN MATERIA DI PENSIONI. L'IMPATTO TEMUTO DI QUOTA 100 SUI SERVIZI DELLA PA.....	9
3. DAL REI AL RDC. LA POVERTÀ A UNA DIMENSIONE.....	11
3.1 UN REDDITO A MISURA D'UOMO (SINGLE). FAMIGLIE, BAMBINI E DISABILI CANCELLATI DALLA MAPPA DELLA POVERTÀ..	14
3.2 L'ESCLUSIONE DEI PIÙ ESCLUSI: GLI IMMIGRATI POVERI E I SENZA DIMORA.....	19
3.3 LA CENTRALITÀ PERDUTA DEI COMUNI E DEL TERZO SETTORE.....	22
3.4 POLITICHE ATTIVE REALI E VIRTUALI. TRA NAVIGATOR E CENTRI PER L'IMPIEGO.....	25
3.5 POLITICHE ATTIVE ALLA ROVESCIA. L'ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE SOSPESO PER DISOCCUPATI E CASSINTEGRATI.....	28
3.6 L'IBRIDO DELLA PENSIONE DI CITTADINANZA. NÉ PENSIONE, NÉ ASSEGNO SOCIALE.....	30
4. IL CAMBIO DI VERSO SULLE PENSIONI. DALLA FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE ALLA LOTTERIA DELLA PENSIONE.....	34
4.1. PERDENTI E VINCITORI ALLA LOTTERIA DI QUOTA 100.....	37
4.2 PENSIONAMENTO D'ANZIANITÀ SENZA ADEGUAMENTO (E CON FINESTRA). LA BEFFA PER I "GRAVOSI".....	40
4.3 L'ESENZIONE DALL'ADEGUAMENTO DEI REQUISITI PER I LAVORATORI PRECOCI.....	40
4.4. LA STRADA OBBLIGATA DELLA FLESSIBILITÀ. LA PROROGA DELL' APE SOCIALE	41
4.5. L'UNICA MISURA (INSUFFICIENTE) PER LE DONNE. LA PROROGA DI "OPZIONE DONNA"	42
4.6. I GIOVANI E IL RISCATTO DELLA LAUREA CON LIMITE D'ETÀ (ILLEGITTIMO)	43
4.7. IL CD "ANTICIPO DEL TFS": UN PRESTITO BANCARIO A TASSI DI MERCATO. L'ESCLUSIONE DELLE BENEFICIARIE DI "OPZIONE DONNA"	45
4.8. L'ESCLUSIONE DEL MASSIMALE CONTRIBUTIVO PER I DIPENDENTI PUBBLICI. UN DISINCENTIVO ALLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PUBBLICA.....	46
4.9. VERSO LA NUOVA GOVERNANCE DI INPS E INAIL. TRA SCORCIATOIE PROCEDURALI E TAGLIO DEI REQUISITI.....	47

1. URGENZA E COSTI (ATTUALI E FUTURI) DEL DECRETONE

Approvato **in prima lettura** dal Senato il 27 febbraio 2019 in un **testo sostanzialmente invariato nel suo impianto generale**, il cosiddetto Decretone (*D.L. n. 4/19*) contiene le discipline attuative delle **due misure cardine della manovra di bilancio del governo per il 2019: il Reddito di cittadinanza e «Quota 100»**.

La loro adozione congiunta attraverso un decreto-legge non corrisponde ad altra "necessità ed urgenza" se non quella di onorare il contratto di scambio su cui si regge la maggioranza, anche a costo di sacrificare la coerenza e la credibilità dell'azione di governo e, in definitiva, di rinunciare del tutto a una visione di politica economica e sociale di medio-termine.

In nome della necessità di finanziare congiuntamente le misure-bandiera di ciascuna delle due forze di governo, la maggioranza ha deliberatamente scelto di far pagare al Paese un prezzo elevatissimo, materiale e reputazionale, varando una manovra in *deficit* che sta già dispiegando i suoi effetti recessivi in termini di taglio degli investimenti, aumento del costo del denaro e deterioramento delle aspettative.

In questo quadro, **il Decretone corrisponde all'unica urgenza di spendere le risorse destinate nei prossimi tre anni al finanziamento del Reddito di cittadinanza (17 mld di euro) e delle norme di anticipazione del pensionamento (21 mld di euro)**, in funzione del dividendo elettorale che ciascuna delle forze di maggioranza si attende per sé dall'introduzione delle due misure prima delle elezioni europee.

In questo senso, il Decretone è soltanto una **mera sommatoria di politiche che assieme non fanno una visione di politica economica per il Paese, né hanno l'ambizione di durare nel tempo**.

Gli effetti concreti di queste misure sulla finanza pubblica si vedranno solo nei prossimi mesi, quando si potranno valutare l'adeguatezza dei mezzi di copertura ed eventualmente l'efficacia dei meccanismi di emergenza previsti dalle stesse norme.

Ma è già chiaro che si tratta di **misure che rischiano di essere revocate o ridimensionate già nei prossimi mesi** oppure, se mantenute, di imporre **ulteriori e dolorosi tagli alla spesa sociale**.

Sebbene l'una sia apparentemente permanente (Reddito di cittadinanza) e l'altra dichiaratamente temporanea («Quota 100»), **entrambe devono ritenersi a diverso titolo provvisorie**.

Il **Reddito di cittadinanza**, per come disegnato, ha così gravi profili di **iniquità e illegittimità** nella distribuzione del beneficio - a **danno soprattutto delle donne, dei bambini e dei disabili** - e tali problemi di gestione amministrativa, tuttora insoluti, da rischiare di essere **ridimensionato a breve termine**. A **pagare il prezzo di questo fallimento sarebbero i poveri** che, già privati della prima misura nazionale di contrasto alla povertà dopo appena un anno di funzionamento (il REI), perderebbero ogni forma di sostegno e speranza di riscatto.

Viceversa **«Quota 100»**, che pure è soltanto una **finestra temporanea di uscita anticipata** per coloro che maturano i requisiti di età e contributi (62+38) nei prossimi tre anni, è destinata a creare alla sua scadenza uno **"scalone" nell'età di pensionamento talmente ripido (5 anni) da alimentare forti aspettative e**



pressioni per la sua proroga negli anni successivi, con ulteriori e **gravissimi rischi per la tenuta del sistema previdenziale e per i livelli di copertura pensionistica delle generazioni future.**

Per di più, entrambe **le misure sono coperte con risorse in larga parte virtuali** perché affidate dal 2020 alle **clausole su IVA e accise** che il governo si è impegnato a non far scattare.

Se si considerano gli impegni di spesa per il biennio 2020-2021 e le clausole di salvaguardia per lo stesso biennio (pari a 14 miliardi di euro), risulta che **il 48% delle risorse che coprono le misure del Decreto semplicemente non esiste. Un euro ogni due è una finzione contabile.**

Non a caso, le misure sono state rese **revocabili in ogni momento anche in via amministrativa**, come dimostrano le clausole "anti-sforamento" previste dalle stesse norme.

Infatti, qualora si verificassero sforamenti di spesa, il Ministro dell'economia e delle finanze dovrebbe provvedere con decreto alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro per l'esercizio finanziario in corso. Ciò significa che già in corso d'anno **potrebbe verificarsi la necessità di tagli lineari compensativi**, a partire dai capitoli di spesa del Ministero del lavoro, sui quali sono finanziati gli **interventi sociali e assistenziali.**

Si tratta di un'eventualità tanto più allarmante in quanto rischia di verificarsi in una congiuntura – quale quella attuale - già segnata dallo **spettro della recessione**, che potrebbe presto richiedere un **forte incremento della spesa per ammortizzatori sociali e non già nuovi tagli orizzontali!**

Se poi lo sforamento fosse confermato anche negli esercizi successivi al 2019, alla compensazione si dovrebbe provvedere con la **prossima Legge di bilancio**, su cui già grava - a politiche invariate - la **necessità di sterilizzare ben 23 miliardi di euro di clausole IVA.**

L'unico strumento alternativo per **coprire gli eventuali (e probabili) sforamenti** nelle stime di spesa è costituito dall'attivazione del **meccanismo di mutua compensazione tra il "Fondo per il reddito di cittadinanza" e il "Fondo per le pensioni"** previsto dalla Legge di bilancio 2019: fermo restando l'ammontare complessivo annuo delle risorse stanziato in ciascuno di essi, eventuali risparmi derivanti dai provvedimenti attuativi delle finalità di un fondo potranno essere utilizzati a compensazione degli eventuali maggiori oneri derivanti dai provvedimenti attuativi delle misure afferenti l'altro fondo, mediante ridefinizione contestuale degli specifici limiti di spesa.

In questo quadro di **totale incertezza**, accentuata dal peggioramento del quadro macroeconomico, è dunque più che mai concreto il rischio di un **ridimensionamento già dal prossimo anno di almeno una delle due misure** ovvero - in alternativa - di un **pesante taglio alla spesa sociale**, a partire da quella **sanitaria.**

A segnalare questo rischio è stato l'**Ufficio parlamentare di bilancio:**

"Nel biennio 2020-21, il **raggiungimento del rapporto deficit/PIL programmatico è interamente affidato alle clausole di salvaguardia su IVA e accise**, già significative nel testo iniziale del DDL di bilancio e ulteriormente aumentate nella conversione in legge. Alla luce di quanto avvenuto in passato, la prospettiva di sostituzione delle clausole appare, perlomeno, di realizzazione complessa (...)

(In questo quadro) la **spesa residua aggredibile, rappresentata in buona parte dalla spesa sanitaria, sarebbe oggetto di riduzioni consistenti**" (UPB - *Rapporto sulla politica di bilancio 2019*, gennaio 2019)

2. LE MODIFICHE INTRODOTTE AL SENATO. POCHE E PEGGIORATIVE

L'*iter* di approvazione del Decreto al Senato in prima lettura è stato caratterizzato da due circostanze che devono ritenersi eccezionali per un testo di questa portata.

Nel corso del ciclo di audizioni svolto in Commissione lavoro, la **totalità dei soggetti auditi** - organizzazioni sindacali e datoriali, rappresentanze degli enti territoriali e del terzo settore, INPS, Corte dei Conti, ISTAT, Ufficio parlamentare di bilancio, Banca d'Italia, ecc. - ha evidenziato **serie criticità** sia sul disegno complessivo, sia sui singoli profili attuativi del decreto. Tanto le parti sociali, quanto le amministrazioni e le istituzioni pubbliche a vario titolo consultate sui contenuti del decreto, hanno formulato - pur nella diversità di accenti e interessi di ciascun soggetto audito - un **coro di critiche talmente ampio e unanime da non trovare precedenti in provvedimenti di analoga rilevanza**.

La seconda anomalia è costituita dalla reazione del governo e della maggioranza a questo coro di critiche. **Tutte le osservazioni formulate dai soggetti auditi sono rimaste prive di ascolto** (con l'unica eccezione di quelle del Garante privacy) e **tutti gli emendamenti presentati dai gruppi di opposizione sono stati respinti** (tutti, senza nessuna eccezione!). Anche in questo caso, deve registrarsi come eccezionale la totale **umiliazione del Parlamento** e delle sue prerogative e l'assoluta **mancaza di sensibilità nei confronti delle parti sociali e dei corpi intermedi**.

Le poche **modifiche approvate al Senato sono peggiorative** o comunque evidenziano i gravi limiti presenti nel disegno generale delle due misure.

2.1 LE MODIFICHE AL RDC. LA STRETTA ULTERIORE SU STRANIERI, DONNE E DISOCCUPATI

Per quanto riguarda il Reddito di cittadinanza, le modifiche introdotte al Senato hanno per lo più aggravato i profili di iniquità della misura nei confronti dei soggetti già penalizzati dal disegno originario: gli stranieri, le donne e i disoccupati.

L'inasprimento dei requisiti per l'ammissione degli stranieri

Già penalizzati dall'innalzamento a 10 anni del requisito di residenza in Italia per l'accesso alla misura contro la povertà (era pari a 2 anni con il REI), gli stranieri sono colpiti anche dall'obbligo vessatorio di **acquisire dai Paesi d'origine apposite certificazioni** attestanti le condizioni anagrafiche, reddituali e patrimoniali del nucleo familiare. E' una previsione che aumenta il **carattere discriminatorio e incostituzionale della norma**, perché orientata non tanto ad aggravare i requisiti di accesso al RDC per gli stranieri, quanto a determinare la loro esclusione *tout court* dalla misura, stante la sostanziale impossibilità di acquisire le certificazioni



richieste o, quando acquisibili, di stabilirne rilevanza e comparabilità ai fini dei requisiti del RDC (basti pensare a come stimare e rendere confrontabili valori immobiliari e patrimoniali detenuti nei Paesi d'origine o come interpretare la composizione del nucleo anagrafico, in mancanza di convenzioni o accordi bilaterali). Il rinvio a un decreto ministeriale per l'individuazione dell'elenco dei Paesi che sarebbero esclusi dall'obbligo per accertata impossibilità di produrre le certificazioni non sana l'illegittimità della norma, ma semmai accentua la **discrezionalità amministrativa e l'arbitrio del governo, che può intanto respingere tutte le richieste di RDC e poi stabilire se e con quali Paesi ricercare le necessarie intese.**

Dalle false separazioni alle vere umiliazioni (per le donne)

Con l'intento di arginare almeno uno dei comportamenti opportunistici alimentati da una misura mal disegnata, è stato approvato al Senato un emendamento per colpire le false separazioni di coniugi. Alla norma che già imponeva di considerare **appartenenti allo stesso nucleo familiare i separati e i divorziati che continuano a vivere nella stessa casa**, si è aggiunta la previsione che obbliga le stesse persone, anche quando abitanti in case diverse, ad acquisire un **apposito verbale della polizia locale che certifichi il cambio di residenza.**

La modifica introdotta non solo non basta a impedire alcuna frode, ma conferma il carattere punitivo e regressivo di una norma che finisce soltanto per **colpire le donne separate e divorziate che nelle famiglie povere sono quelle che più a fatica riescono ad uscire dalla casa coniugale. A queste donne - non di rado anche vittime di violenza domestica - è impedito di accedere direttamente al sussidio contro la povertà, cioè alla misura che dovrebbe sostenerle nell'accesso alla casa e nell'emancipazione economica dal coniuge.** In questo quadro, la **proposta del PD di proteggere in forma specifica le donne vittime di violenza domestica e i loro figli**, favorendone l'accesso al Reddito di cittadinanza per via autonoma o quanto meno estromettendo dal beneficio economico il familiare autore delle violenze, è rimasta **priva di qualunque ascolto.**

La disoccupazione colpevole

Con norma che evidenzia tutti i limiti di uno **strumento che sovrappone confusamente finalità di contrasto alla povertà con quelle di sostegno all'occupazione**, il Decretone - nella sua versione originaria - **escludeva dal RDC tutti i nuclei familiari che avessero tra i loro componenti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie**, nei 12 mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa.

Si trattava di una previsione illogica e ingiustificatamente punitiva. Per uno strumento orientato a integrare il reddito familiare fino alla soglia di povertà, lo stato di occupazione delle persone dovrebbe essere del tutto irrilevante (come era per il REI, non a caso rivolto anche e soprattutto ai lavoratori poveri).

Per limitare almeno in parte gli effetti distorsivi di questa misura, è stato approvato al Senato un emendamento che **limita l'esclusione al solo componente disoccupato** del nucleo familiare, riducendo nella misura di 0,4 punti il parametro della scala di equivalenza applicata per calcolare il beneficio.

Dalla "punizione" dell'intera famiglia, si passa alla "**punizione**" del solo disoccupato volontario.

Il doppio binario per l'offerta di lavoro congrua

La stessa confusione esistente tra il nuovo RDC per i poveri e la NASpl già vigente per i disoccupati è all'origine delle norme, introdotte al Senato, che modificano la disciplina della cd "offerta congrua".

L'aver introdotto **nel RDC un meccanismo di condizionalità legate all'offerta di lavoro in parte sovrapponibile a quello già vigente per la NASpl**, ha finito per creare un **doppio regime nella disciplina dell'offerta congrua**. Si tratta di un regime apparentemente più severo per i beneficiari di RDC, perché ad essi si applicano criteri più restrittivi sulla distanza dal luogo di lavoro offerto (criteri che si aggiungono a quelli già previsti per i percettori della NASpl), ma in realtà più favorevole sul piano della **congruità della retribuzione offerta** perché - almeno nella versione originaria del decreto - la congruità rimaneva legata all'**entità del RDC percepito dall'intero nucleo familiare (un sussidio senza limiti temporali e in importo fisso)**, mentre per i disoccupati essa resta commisurata all'**importo del trattamento di disoccupazione percepito in via personale (un sussidio di durata limitata e soggetto a decalage mensile)**. Oggi, infatti, per i percettori di NASpl la retribuzione offerta al disoccupato è congrua se non è inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi ed è superiore del 20% rispetto al trattamento di disoccupazione percepito: un trattamento che - a differenza del RDC - dura al massimo 24 mesi e scende del 3% ogni mese a partire dal quarto.

Per cercare di correggere questa distorsione, al Senato è stato introdotto per i beneficiari del RDC un parametro di congruità *ad hoc*, che alla fine risulta non meno arbitrario e ingiustificato di quello iniziale. E' stato infatti stabilito un **livello fisso di importo per la congruità della retribuzione offerta al percettore di RDC**, individuato in un importo superiore del 10 per cento rispetto alla misura massima del beneficio fruibile dal singolo individuo (cioè **858 euro mensili**).

Allo stesso modo, per tentare di riequilibrare un'impostazione del RDC che penalizza fortemente le famiglie con figli minori e con disabili, non potendo correggere la scala di equivalenza senza rinunciare al feticcio dei "780 euro" per singolo, la maggioranza si è limitata a modificare al Senato i **criteri di congruità relativi alla distanza**, rendendoli **meno stringenti in caso di nuclei con bambini e persone con disabilità**. Anche in questo caso, la modifica non solo non basta a compensare l'iniquità della misura sotto il profilo della distribuzione del beneficio economico, ma semmai rende più evidente il carattere distorsivo e infine punitivo di una misura che non è in grado di dare risposte positive ai bisogni delle famiglie con i soggetti più fragili e bisognosi, ma si limita a ridurre per esse le condizionalità legate all'offerta di lavoro.

La maxi-sanzione per chi assume in nero i beneficiari del RDC. I poveri come i clandestini

Con un'altra modifica introdotta al Senato, è stato esteso ai **datori di lavoro che assumono in nero beneficiari del Reddito di cittadinanza il regime sanzionatorio maggiorato** oggi applicabile ai casi di **assunzione in nero di clandestini e di minori** (sanzioni pecuniarie maggiorate del 20%).

Oltre che discutibile per l'assimilazione del povero al clandestino -secondo la logica della "povertà colpevole" che permea l'intero provvedimento- la **norma è manifestamente illegittima e si presta a sicuri contenziosi**. Infatti, come segnalato in audizione dal direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), mentre la condizione di clandestino o di minore è agevolmente accertabile, richiedendo il permesso di soggiorno o un documento d'identità, lo stato di percettore del Reddito di cittadinanza non è accertabile in nessun modo dal datore.

La partecipazione dei poveri ai progetti comunali. L'assicurazione pagata dai poveri

Già discutibile nell'impostazione originaria, la **norma che impone ai beneficiari del RDC la partecipazione a progetti comunali** è stata marginalmente modificata al Senato, innanzitutto **elevando il limite a 16 ore settimanali** in luogo delle 8 ore originariamente previste.

Per altro verso, invece di qualificare la natura dei progetti, aprendoli a finalità formative e di inclusione sociale calibrate sulla condizione del tutto particolare dei soggetti coinvolti, la modifica introdotta sembra andare nel senso opposto e **assimilare espressamente queste attività a prestazioni di lavoro non remunerate** (a meno di ritenere il RDC una forma di retribuzione). E' infatti previsto che vengano corrisposti, per queste attività, gli oneri derivanti dall'**assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali** e dall'**assicurazione per la responsabilità civile**. Ora, se deve ritenersi comunque opportuna la previsione di una copertura assicurativa per i soggetti impiegati nei progetti comunali, tanto più se esposti a rischi lavorativi, non può dirsi altrettanto della scelta di porre i relativi **oneri a carico delle risorse finanziarie relative al Reddito di cittadinanza**, sottraendoli alle finalità proprie di una misura di contrasto alla povertà.

Ciò significa, infatti, **far pagare ai poveri l'assicurazione per il lavoro prestato (gratuitamente) dai poveri**.

CAF e patronati. Sanzioni ridotte e maglie più larghe per la costituzione di nuovi istituti

Infine, tra le modifiche introdotte al Senato alla disciplina del Reddito di cittadinanza figura anche una mini-riforma degli istituti di patronato che sembra orientata allo stesso tempo:

- ad **incrementare il numero dei soggetti che possono costituirsi in patronato**, attraverso un allargamento dei requisiti per la loro costituzione
- a **rendere meno stringenti i requisiti per il mantenimento in attività**, attraverso una limitazione delle condizioni per lo scioglimento obbligatorio
- a **ridurre le sanzioni** a carico dei CAF in caso di infedele asseverazione o visto di conformità.

In particolare, la nuova disciplina prevede che **possono costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale** le confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che, tra l'altro, abbiano **sedi di istituti di patronato in almeno 4 Paesi stranieri** (in luogo degli 8 attualmente previsti); e che un istituto di patronato debba essere sciolto quando per 2 anni consecutivi abbia realizzato attività rilevante ai fini del finanziamento in una quota percentuale inferiore allo **0,75%** del totale (in luogo dell'1,5% attualmente previsto).

Inoltre, è stata **soppresso il requisito riguardante il numero minimo di dichiarazioni validamente trasmesse da ciascun CAF ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di assistenza fiscale** (finora pari al'1% della media delle dichiarazioni trasmesse nel triennio precedente).

2.2 LE MODIFICHE IN MATERIA DI PENSIONI. L'IMPATTO DI QUOTA 100 SUI SERVIZI DELLA PA

Ancora più limitate sono state le modifiche introdotte al Senato alla parte del Decreto relativa alle pensioni.

Gli unici cambiamenti al testo originario riguardano:

- **l'innalzamento da 30mila a 45mila euro** dell'importo massimo del **finanziamento bancario** assistito dalla garanzia dello Stato che può essere richiesto dai dipendenti pubblici a titolo di **anticipazione del TFS** (lo stesso emendamento ha esteso questa facoltà anche ai pensionamenti precedenti all'entrata in vigore del decreto): una modifica che non muta la natura dell'operazione (un prestito a tasso di mercato) e semmai aumenta l'onere degli interessi a carico dei lavoratori
- per il **riscatto della laurea**, l'estensione da 60 a **120 rate mensili** (ciascuna di importo non inferiore a 30 euro) della massima rateizzazione ammessa per il versamento dell'onere ai regimi previdenziali di appartenenza. E' rimasto invece immutato il limite anagrafico dei 45 anni, di dubbia legittimità costituzionale.

Tutte le altre modifiche hanno riguardato l'introduzione *ex novo* di norme in materia di **assunzioni nelle PA** orientate a semplificare il *turnover* di personale in alcune amministrazioni. Esse hanno 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 quali: la scuola, la giustizia e la sanità.**

Le norme introdotte – riguardanti a vario titolo i regimi assunzionali in INPS, INAIL, Ministero della giustizia, comparto scolastico, regioni ed enti locali - non hanno tuttavia superato la norma della Legge di bilancio che dispone **fino al 15 novembre 2019 il blocco delle assunzioni** in tutti i Ministeri e le altre amministrazioni centrali.

Resta dunque inalterato il problema di far fronte alle decine di migliaia di pensionamenti anticipati attesi entro l'anno in tutte le pubbliche amministrazioni per effetto delle nuove norme.

Basti pensare che nel solo settore della **giustizia**, secondo quanto stimato dal governo nella relazione tecnica all'emendamento proposto, le **uscite per "Quota 100"** rischiano di determinare negli uffici giudiziari, già sottodimensionati, **ulteriori scoperture di organico pari al 46,4% nel triennio!**

Quanto al settore della **scuola** – nel quale sono attesi ad oggi circa **42mila pensionamenti entro l'anno** tra personale docente e ATA – la situazione è resa ulteriormente complicata dall'impossibilità per l'INPS di ricostruire le carriere contributive per la mancanza di una banca dati completa. Ad oggi, infatti, **l'accertamento del diritto alla pensione grava tutto sulle segreterie scolastiche**, che rischiano di non riuscire a far fronte tempestivamente alle domande e con ciò di **ritardare o impedire le sostituzioni per il nuovo anno scolastico.**

3. DAL REI AL RDC. LA POVERTÀ A UNA DIMENSIONE

"Abbiamo abolito la povertà" - **L. Di Maio**, *Vice Presidente del Consiglio (28 settembre 2018)*

"Il Reddito di cittadinanza è disegnato in modo da poter erogare rapidamente il maggior numero possibile di contributi economici, anche a prescindere da qualunque azione di inserimento lavorativo. Nei prossimi mesi, dunque, più che ad interventi di attivazione, assisteremo ad una distribuzione a pioggia di risorse" - **R. Rossini**, *Portavoce dell'Alleanza contro la povertà (24 gennaio 2019)*

Dopo una lunga gestazione che ha visto del tutto esclusi il Parlamento e le parti sociali da qualunque confronto preventivo, il governo ha infine adottato con decreto-legge le norme per dare seguito alla principale promessa elettorale del M5S: l'introduzione del **Reddito di cittadinanza (RDC)**.

A differenza del **Reddito di inclusione (REI)** che era stato **disegnato e attuato dai governi Renzi-Gentiloni su delega del Parlamento e attraverso un costante confronto con l'Alleanza contro la povertà** (il soggetto che raggruppa tutti gli enti impegnati nella lotta all'esclusione sociale: terzo settore, associazioni, rappresentanze dei comuni e delle regioni, sindacati), il **Reddito di cittadinanza (RDC)** nasce all'insegna della scelta unilaterale del governo Lega-M5S, **senza alcun dialogo con gli enti territoriali e i soggetti dell'associazionismo sociale e sindacale direttamente impegnati sul fronte del contrasto alla povertà**.

A questa scelta corrisponde un **radicale mutamento di visione**.

Se il **REI era una misura basata su una visione della povertà in tutte le sue dimensioni** (personale, familiare, sociale, economica, lavorativa, formativa, ecc.) e come tale destinata alla generalità della popolazione in condizioni di povertà indipendentemente dalla condizione lavorativa (anche ai *working poors*), il **RDC corrisponde viceversa a una visione unidimensionale e ideologica della povertà basata sull'assunto che il povero ha un unico bisogno: l'occupazione**.

A differenza del REI, nel **RDC** diventano residuali o **scompaiono tutte le dimensioni non lavoristiche della povertà**: quelle connesse alla salute, l'istruzione, le responsabilità familiari, le relazioni personali, le condizioni psicologiche, la disabilità, ecc.

Nel passaggio dal REI al RDC i grandi perdenti sono i soggetti che nelle famiglie povere sono tipicamente i più fragili e bisognosi: **i bambini e le donne**.

La **famiglia povera con figli minori** che aveva nei **servizi sociali dei comuni il punto di primo contatto obbligatorio al fine dell'accesso al REI**, con la nuova disciplina non ha più alcun obbligo preventivo di attivazione e, quando convocata, è in molti casi indirizzata **in prima istanza ai centri per l'impiego**.

E' una scelta che penalizza due volte i poveri:

- i centri per l'impiego non conoscono le domande pregresse di aiuto già raccolte dai servizi sociali per le famiglie più fragili, e non sono in grado di raccoglierne di nuove. **Con la rinuncia alla funzione di pre-assessment finora svolta dai servizi comunali, le famiglie povere perdono il canale diretto di accesso ai servizi socio-assistenziali già garantito dal REI**
- con la perdita di centralità dei comuni nella *governance* della misura **viene meno il controllo sociale** sull'erogazione del beneficio economico, a scapito dell'efficacia e della credibilità della misura. La necessità di combattere gli abusi finirà paradossalmente per colpire in primo luogo i più poveri, in quanto meno informati e attrezzati a fronteggiare i controlli.

Allo stesso tempo, anche **le persone che sono in condizioni di lavorare rischiano di non avere dal Reddito di cittadinanza risposte adeguate** ai loro bisogni.

Nel disegno del RDC **non c'è traccia di politiche attive** che rendano credibile l'efficacia di condizionalità legate all'accettazione non di una, ma addirittura **tre offerte di lavoro congrue**, da parte di servizi pubblici per l'impiego che oggi collocano meno dell'1,5 per cento dei lavoratori (*v. infra*)

Anche l'annunciato **potenziamento dei centri per l'impiego** (già fortemente ridimensionato rispetto alle ambizioni iniziali) per diventare realtà deve superare innumerevoli difficoltà amministrative:

- quelle poste dal **riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni** (che assegna a queste ultime la potestà esclusiva in materia di politiche attive per il lavoro)
- quelle derivanti dal **rispetto di procedure di assunzione e selezione del personale** che non possono essere eccessivamente compresse o eluse, a meno di provocare ricorsi e contenziosi paralizzanti per l'intera macchina amministrativa.

Sul piano amministrativo, il risultato è una **misura ibrida e ambigua**.

Il RDC **sovrappone confusamente finalità e strumenti di assistenza sociale**, tipicamente finanziati dalla fiscalità generale (come il REI), con **finalità e strumenti di sostegno al reddito e di reinserimento lavorativo**, tipici degli istituti assicurativi contro la disoccupazione (come la NaSpl), normalmente finanziati anche dal sistema produttivo (aziende e lavoratori).

Sul piano ideologico, è un approccio sbagliato sotto diversi profili.

Da una parte, si accredita **l'idea che la crescita occupazionale del Paese possa passare attraverso politiche assistenziali di spesa**, quando essa dipende piuttosto da **investimenti e riforme economiche e sociali** ad ampio spettro, come quelle avviate nella scorsa legislatura e oggi sospese o revocate dal governo Lega-M5S.

Per altro verso, **si trascura di considerare che numerosi poveri - proprio quelli più fragili e bisognosi - non sono in condizioni di lavorare** o non lo sono immediatamente. Per come disegnato, il RDC finisce per colpire proprio questi ultimi, mettendoli in coda e **privilegiando paradossalmente i meno poveri e i più occupabili** (non da ultimo i più informati).



In questo contesto i **poveri** diventano la platea di riferimento di politiche che hanno obiettivi estranei ai loro concreti bisogni, per di più perseguiti con **approccio punitivo e paternalistico**.

In definitiva, **il Reddito di cittadinanza risponde a un disegno sbagliato e distorsivo**: non ha le caratteristiche di una misura contro la povertà (come il REI, che viene abolito), né quelle tipiche di una misura di sostegno al reddito e alla ricollocazione in caso di disoccupazione (come la NaSpl, che viceversa non viene toccata). La sua concreta configurazione rischia di renderlo un **mero strumento per l'erogazione di un beneficio economico senza alcuna effettiva condizionalità**. Se così fosse, gli sconfitti sarebbero proprio i poveri.

Come ha ben colto l'**Alleanza contro la povertà in Italia**¹:

"esiste il **pericolo che tutto ciò faccia crescere la schiera di chi si oppone alla lotta contro la povertà**. Se pensiamo all'Italia tra sei mesi o un anno, temiamo che il malfunzionamento del Reddito di Cittadinanza **indurrà molti ad affermare che il RDC ha fallito, quindi sostenere i poveri è sbagliato**".

Infine, è pur vero che è stato **mobilitato il più grande investimento di risorse statali mai destinato alla povertà** e che questo investimento – se correttamente allocato e gestito nel tempo– sarebbe più che sufficiente a raggiungere tutte le persone e le famiglie in povertà.

Ma è anche vero che delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza:

- una parte deriva dallo **svuotamento del fondo che finanziava il Reddito di inclusione (REI)**, introdotto nella scorsa legislatura dai governi Renzi-Gentiloni e **cancellato dal governo a decorrere dal 1° marzo 2019**
- e la parte restante può considerarsi **coperta solo virtualmente dal 2020**, derivando da una manovra di bilancio coperta per 23 miliardi di euro da clausole su IVA e accise.

L'unica certezza è la **cancellazione dopo appena un anno del REI**, la prima misura universale nazionale di contrasto alla povertà che l'Italia abbia mai avuto, **finanziato a regime per 2,75 miliardi di euro** e già in grado di raggiungere **700mila famiglie** e circa **2,5 milioni di persone**.

Più risorse e meno certezze. Per tutti.

¹ "Maggiori risorse, peggiori risposte. La posizione dell'Alleanza contro la povertà in Italia sul Reddito di cittadinanza", 23 gennaio 2019

3.1 UN REDDITO A MISURA D'UOMO (*SINGLE*). FAMIGLIE, BAMBINI E DISABILI CANCELLATI DALLA MAPPA DELLA POVERTÀ

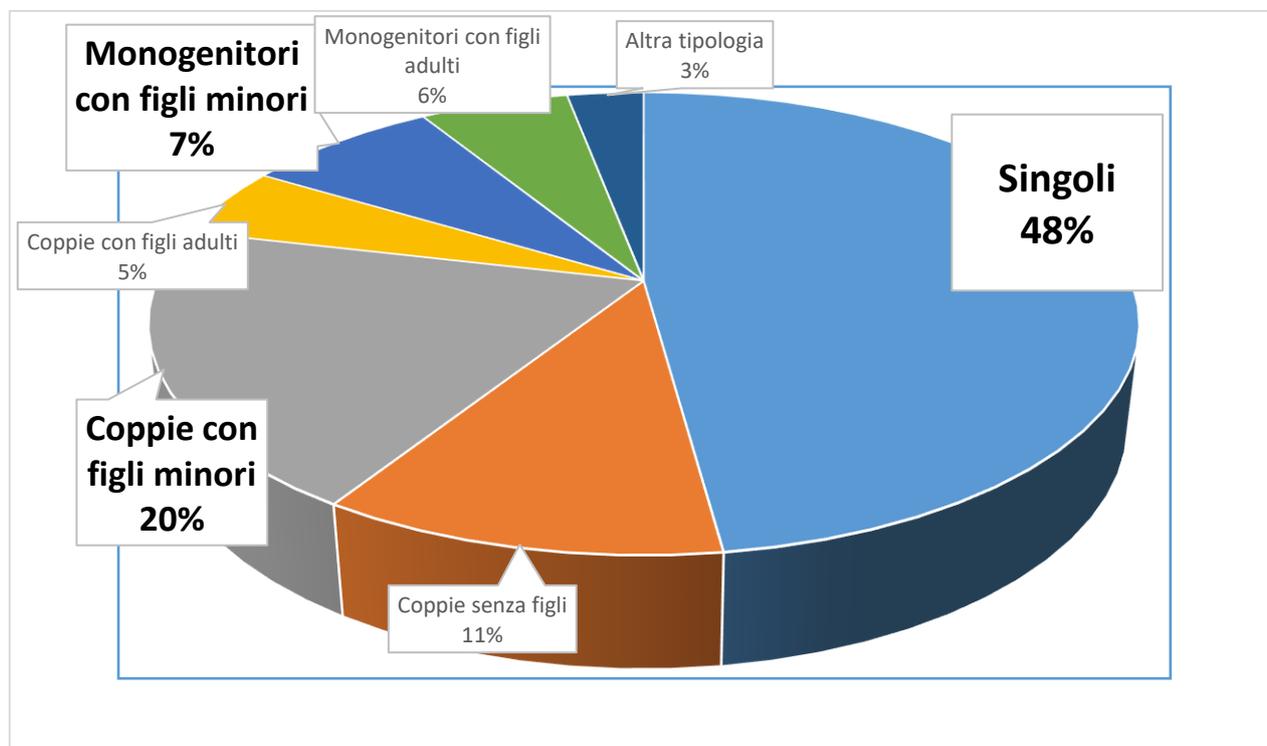
Il Reddito di cittadinanza è l'unico sussidio contro la povertà esistente al mondo disegnato in modo da penalizzare i soggetti che più ne avrebbero bisogno: le famiglie - soprattutto quelle con bambini e disabili - e tutte le famiglie numerose.

A fronte di una crisi economica che ha triplicato l'incidenza della povertà minorile in Italia (passata dal 3,9% del 2005 al 12,1% del 2017), il governo M5S-Lega ha scelto di difendere il feticcio ideologico dei "780 euro" per singolo, finendo per cancellare dalla mappa della povertà gran parte delle famiglie e dei bambini più poveri e fragili.

Infatti, a differenza del Reddito di inclusione (REI) che utilizzava la scala ISEE per quantificare il beneficio economico spettante a ciascuna famiglia secondo il numero e la tipologia dei suoi componenti (adulti, bambini, disabili, ecc.), il RDC prevede una scala di equivalenza che "premia" irragionevolmente i singoli e "punisce" le famiglie, tanto più se numerose e con disabili.

NUCLEI BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA PER TIPOLOGIA

(% del totale dei nuclei beneficiari)



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati ISTAT (Audizione ISTAT - Commissione lavoro del Senato, 4 febbraio 2019)

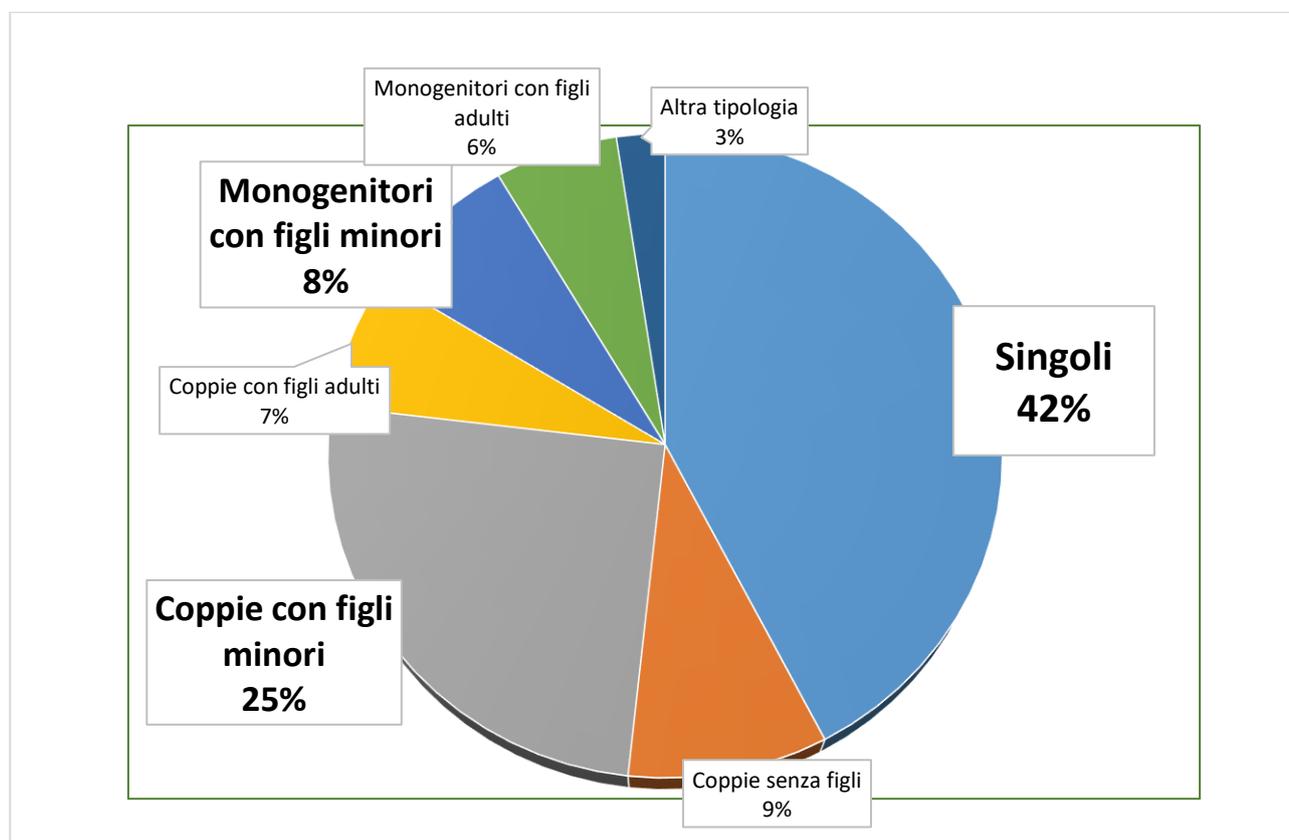
Mentre le famiglie con figli minori raggiunte dal REI erano il 53% del totale, con il Reddito di cittadinanza la loro incidenza si dimezza (27%)!

Quasi la metà dei nuclei beneficiari del RDC sarà composto da un solo componente!

Questo squilibrio si conferma anche in termini di ripartizione del beneficio economico tra le diverse tipologie di nuclei. **La parte più consistente della spesa pubblica per il Reddito di cittadinanza è destinata ai singoli (42%), mentre solo un terzo (33%) andrà alle famiglie con figli minori.**

RIPARTIZIONE DEL BENEFICIO ECONOMICO PER TIPOLOGIA DI FAMIGLIE

(% del beneficio economico totale)



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati ISTAT (Audizione ISTAT Commissione lavoro del Senato, 4 febbraio 2019)

A differenza del REI il **beneficio economico del RDC non cresce oltre il terzo figlio e non prevede alcuna maggiorazione per i disabili.**

Ciò significa che per **le famiglie numerose (con 4 o più figli) o con disabili il Reddito di cittadinanza può risultare in alcuni casi persino inferiore al REI** (che pure era finanziato con risorse molto più limitate!). Per queste famiglie il Reddito di cittadinanza si traduce in una perdita secca.

Una famiglia con 6 o più componenti, ISEE pari a 3.000 euro e casa di proprietà potrà avere fino a un massimo di 525 euro al mese di Reddito di cittadinanza. A parità di condizioni avrebbe avuto 540 euro di REI!

Se confrontata alla **scala ISEE del REI**, la **scala di equivalenza del RDC** è talmente iniqua e distorsiva da determinare **vistose e illegittime disparità di trattamento tra i soggetti beneficiari**.

L'effetto distorsivo è amplificato dal limite massimo di importo previsto per il beneficio economico (che rende la scala RDC effettiva ancora più iniqua di quella nominale):

NUMERO COMPONENTI	Scala ISEE	Scala RDC nominale	Scala RDC effettiva	Importo massimo RDC
UNO				
Un adulto	1,00	1,00	1,00	780
DUE				
Due adulti	1,57	1,40	1,26	980
Un adulto e un minore	1,57	1,20	1,13	880
TRE				
Tre adulti	2,04	1,80	1,51	1.180
Due adulti e un minore	2,04	1,60	1,38	1.080
QUATTRO				
Quattro adulti	2,46	2,10	1,71	1.330
Tre adulti e un minore	2,46	2,00	1,64	1.280
Due adulti e due minori	2,46	1,80	1,51	1.180
CINQUE				
Cinque adulti	2,85	2,10	1,71	1.330

Fonte: Istat, modello di microsimulazione FaMiMod

A parità di reddito e patrimonio:

Famiglia di 3 adulti = Famiglia di 2 adulti + 2 minori (max 1.180 euro)

Famiglia di 4 adulti = Famiglia di 2 adulti + 3 o più minori + 1 o più disabili (max 1.330 euro)

Ciò significa che, **a parità di numero di componenti, una famiglia che ha al suo interno bambini e/o disabili avrà un Reddito di cittadinanza sistematicamente inferiore a quello di una famiglia composta solo di adulti sani!**

D'altra parte, l'importo annuo di **9.360 euro per persona** è riconosciuto pienamente solo al nucleo familiare di un solo componente che ha un **ISEE pari a zero** e vive **in affitto**, pagando almeno **280 euro al mese**. Se

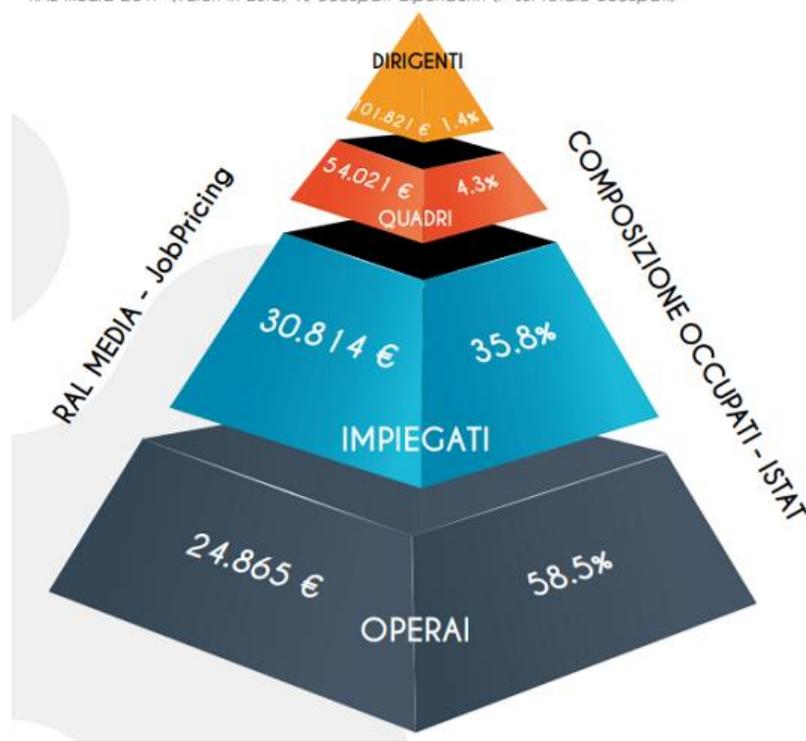
paga un affitto minore o se il suo ISEE è maggiore di zero, il reddito di cittadinanza è matematicamente inferiore.

Chi è dunque **destinato a beneficiare davvero di 780 euro mensili**?

E' la persona che, senza alcun reddito significativo nell'ultimo anno, riesce a pagare almeno 3.360 euro di affitto - e c'è quanto meno da dubitare che un vero povero si trovi in queste condizioni - oppure è qualcuno, non proprio povero, che sa far di conto e lo fa prima e meglio di coloro che si trovano davvero in condizioni di bisogno.

Gli importi riconosciuti infatti – soprattutto se sganciati da una effettiva presa in carico del soggetto da parte dei servizi territoriali – rischiano di **incoraggiare comportamenti opportunistici** da parte sia dei lavoratori che delle imprese. Basti pensare che per una **famiglia con 2 adulti e 3 figli**, di cui 2 minori, il **Reddito di cittadinanza corrisponde all'importo netto in busta paga di un lavoratore dipendente** con una retribuzione annua lorda (RAL) di circa **24.790 euro annui**.

RAL media 2017 (valori in Euro) vs occupati dipendenti (% sul totale occupati)



Si tratta della **retribuzione percepita da un operaio** mediamente su tutto il territorio nazionale (dati 2017). Come tale, il livello massimo del RDC deve ritenersi confrontabile con le retribuzioni da lavoro percepite da **circa il 60% dei lavoratori dipendenti in Italia**. Se si assume a riferimento solo il **Mezzogiorno**, **il RDC è addirittura più premiante di un lavoro a tempo pieno da operaio**, remunerato in media 23.434 euro lordi all'anno.



Per eliminare queste inaccettabili iniquità e rimettere al centro dell'investimento pubblico le famiglie più fragili ed esposte alla povertà assoluta, il PD ha proposto di ripristinare la scala di equivalenza ISEE già adottata per il REI con le maggiorazioni per i disabili

3.2 L'ESCLUSIONE DEI PIU' ESCLUSI: IMMIGRATI POVERI E SENZA DIMORA

Uno degli aspetti più paradossali e drammatici del Reddito di cittadinanza riguarda il perimetro dei suoi beneficiari.

Una misura che si vorrebbe di contrasto alla povertà e sostegno all'inclusione sociale è disegnata in modo da **escludere deliberatamente i soggetti più emarginati e socialmente deprivati: le famiglie povere di immigrati e le persone senza dimora.**

Per accedere al Reddito di cittadinanza, il richiedente deve infatti essere **residente in Italia da almeno 10 anni, di cui 2 anni in modo continuativo**, a fronte dei soli 2 anni di residenza richiesti per il Reddito di inclusione (REI).

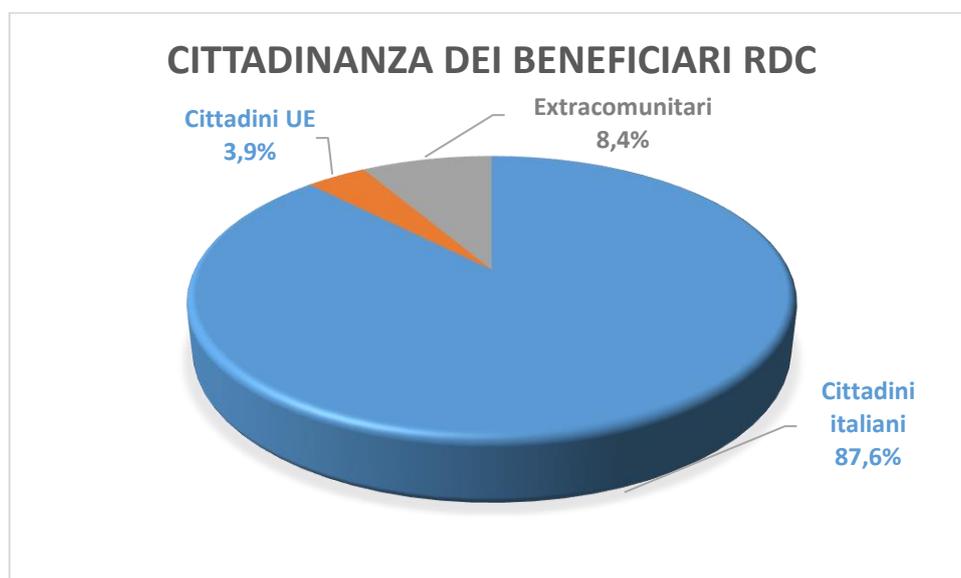
Per di più, grazie a un emendamento della Lega approvato al Senato, gli stranieri sono colpiti anche dall'obbligo vessatorio di **acquisire dai Paesi d'origine apposite certificazioni** attestanti le condizioni anagrafiche, reddituali e patrimoniali del nucleo familiare.

E' una previsione che aumenta il **carattere discriminatorio e incostituzionale della norma**, perché orientata non tanto ad aggravare i requisiti di accesso al RDC per gli stranieri, quanto a determinare la loro esclusione *tout court*. Risulterà infatti impossibile in molti casi acquisire le certificazioni richieste o, quando acquisibili, stabilirne rilevanza e comparabilità ai fini dei requisiti del RDC (basti pensare a come stimare e rendere confrontabili valori immobiliari e patrimoniali detenuti nei Paesi d'origine o come interpretare la composizione del nucleo anagrafico, in mancanza di convenzioni o accordi bilaterali). Il rinvio a un decreto ministeriale per l'individuazione dell'elenco dei Paesi esclusi dall'obbligo per l'accertata impossibilità di produrre le certificazioni non sana l'illegittimità della norma, ma semmai accentua la **discrezionalità amministrativa e l'arbitrio del governo, che può intanto respingere tutte le richieste di RDC e poi stabilire se e con quali Paesi ricercare le necessarie intese.**

Ciò comporta l'**esclusione dal Reddito di cittadinanza:**

- **di tutte le famiglie povere di stranieri** che non possono far valere i **10 anni di residenza** (almeno 90mila), più tutte quelle che pur avendo i requisiti reddituali economici non riusciranno a dimostrarli (un numero ad oggi non determinabile)
- **di tutte le persone senza dimora** - almeno 50mila, tra italiani e stranieri, in condizioni di grave deprivazione materiale - che **non possiedono una residenza anagrafica** e in mancanza di **forme specifiche di presa in carico** da parte dei Comuni e dei servizi sociali territoriali non possono essere raggiunti da nessuna forma di sostegno.

Con questa scelta, il numero di **extracomunitari beneficiari del RDC si riduce a poco più dell'8%** - a fronte del **20% circa del REI** - con l'effetto di indebolire uno degli **strumenti cruciali di integrazione economica e sociale degli stranieri.**



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati ISTAT (Audizione Commissione lavoro Senato, febbraio 2019)

A colpire le politiche per l'inclusione sociale degli immigrati e senza dimora è anche, per altro verso, la **perdita di centralità dei servizi territoriali dei Comuni e degli enti del Terzo settore** nella *governance* del RDC.

Oggi, sono oltre **700 i servizi territoriali di accoglienza** che forniscono assistenza ai **senza dimora**: uomini e donne, italiani e stranieri, che hanno perso lavoro e reddito e non riescono a sostenere i costi dell'abitazione.

Nel passaggio dal REI al RDC, la perdita di centralità di questi servizi e in generale il **ridimensionamento del ruolo dei Comuni e delle organizzazioni di volontariato e no profit** rischia solo di aumentare il disagio e la sofferenza sociale, soprattutto nelle aree metropolitane.

Voluto dal governo per escludere dal RDC la maggior parte delle famiglie extracomunitarie di immigrati - anche se regolarmente in possesso di un permesso di lungo soggiorno UE - l'innalzamento del requisito della residenza è manifestamente illegittimo per violazione della Costituzione italiana e dell'ordinamento europeo

La **giurisprudenza costituzionale** ha più volte escluso che lo **status di cittadino** basti di per sé ad avere **erogazioni privilegiate di servizi sociali** rispetto allo straniero legalmente risiedente da lungo periodo. E l'ordinamento europeo riconosce espressamente ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo di poter usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale e di quelle in materia sanitaria, scolastica e sociale.

Infine, a ulteriore conferma della sua iniquità e irragionevolezza, il requisito della residenza ameno decennale previsto per accedere al RDC finisce per **colpire anche i cittadini italiani** emigrati all'estero.

Non potranno accedere al RDC gli anziani emigrati che tornano in Italia al termine della vita lavorativa, né i giovani che rientrano dopo periodi prolungati di studio o lavoro all'estero

Il PD chiede di riportare entro il perimetro del Reddito di cittadinanza le famiglie povere di stranieri e le persone senza dimora

A questo scopo propone di:

riportare a 2 anni- come già previsto per il REI - il requisito di residenza anagrafica per l'accesso al Reddito di cittadinanza

eliminare ogni vessatoria richiesta di certificazioni ad hoc per gli stranieri

prevedere specifici programmi di presa in carico per le persone senza dimora

rafforzare la rete di *welfare* locale e in generale di riconoscere il ruolo dei Comuni e degli enti del Terzo settore quali naturali avamposti di trincea nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale

3.3 LA CENTRALITÀ PERDUTA DEI COMUNI E DEL TERZO SETTORE

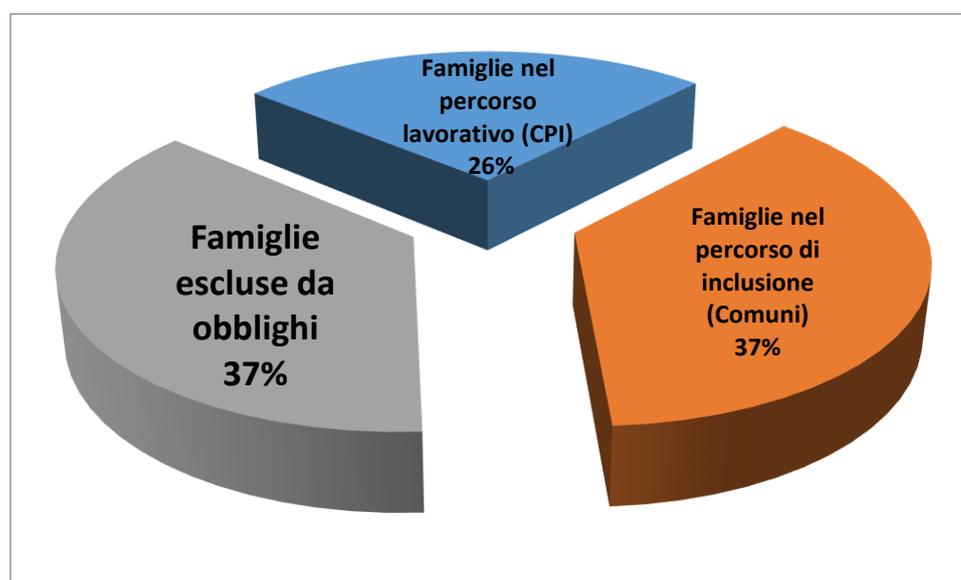
Se il **Reddito di inclusione (REI)** era pensato per rispondere alla molteplicità dei bisogni delle famiglie povere - a partire da quelli dei **lavoratori poveri** che sono oggi la vera emergenza sociale – il **Reddito di cittadinanza (RDC)** cambia radicalmente approccio e arretra verso una visione unidimensionale della povertà basata sull'assunto che **il povero ha un unico bisogno: l'occupazione**.

Con lo smantellamento del REI, perdono rilievo tutte le dimensioni non lavoristiche della povertà familiare: quelle connesse alla salute, l'istruzione, le responsabilità familiari, le relazioni personali, le condizioni psicologiche, la disabilità, ecc.

Le **famiglie povere**, che fino ad oggi trovavano nei **servizi sociali dei Comuni un canale unico di accesso e immediata presa in carico del nucleo familiare**, con l'introduzione del RDC non hanno più alcun obbligo di preventiva attivazione per accedere al beneficio economico. Una volta ammesse al Reddito di cittadinanza, le famiglie **sono smistate verso tre percorsi tra loro non comunicanti**, dipendenti esclusivamente dallo stato di **occupazione** o di **occupabilità** dei componenti del nucleo:

- il **percorso lavorativo presso i centri per l'impiego (CPI)**, nel caso di famiglie con almeno una persona considerata **"immediatamente attivabile"** nel mercato del lavoro (maggioresni *under 26* o inoccupati da non più di 2 anni)
- il **percorso di inclusione sociale presso i servizi sociali dei Comuni** nel caso di famiglie di adulti disoccupati di lungo periodo, considerati **"non immediatamente attivabili"**
- **nessun percorso obbligatorio(!)**, nel caso di famiglie con persone già occupate o sotto-occupate (**famiglie di lavoratori poveri**) o in condizioni di non occupabilità (**minori, anziani, studenti, disabili, caregivers, ecc.**)

RIPARTIZIONE DELLE FAMIGLIE BENEFICIARIE DEL RDC PER TIPOLOGIA DI PRESA IN CARICO



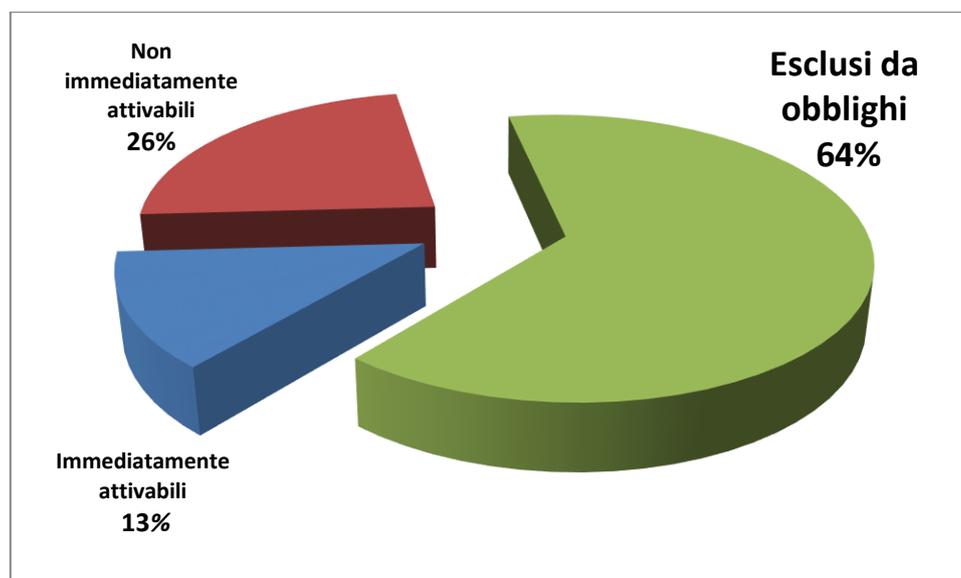
Elaborazione Gruppo PD Senato su dati UPB (Audizione Commissione lavoro Senato, 13 febbraio 2019)

Rispetto al regime del REI, **solo poco più di un terzo delle famiglie beneficiarie del sussidio è ancora indirizzato ai servizi sociali dei Comuni**. Tra le restanti, una parte è destinata ai centri per l'impiego (CPI), ma la **maggior parte (37%) è addirittura esclusa da qualsiasi percorso obbligatorio di sostegno**.

Ad essere abbandonate a se stesse e private di qualunque percorso obbligatorio di assistenza sociale sono proprio i nuclei più fragili e bisognosi: le famiglie con genitori sotto-occupati e bambini piccoli e quelle con disabili o anziani la cui cura è a carico dei familiari

Questo paradosso è ancora più evidente se invece delle famiglie si considerano gli individui. In questo caso emerge che, esentandole da ogni obbligo, **il Reddito di cittadinanza lascia quasi due terzi delle persone beneficiarie (64%) prive di qualunque rete di sostegno e presa in carico da parte dei servizi pubblici!**

INDIVIDUI BENEFICIARI DEL RDC PER TIPOLOGIA DI ATTIVAZIONE



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati UPB (Audizione Commissione lavoro Senato, 13 febbraio 2019)

Con il passaggio al RDC cambia dunque il modello di *governance* della misura nazionale di contrasto alla povertà.

I comuni non sono più lo "sportello unico" di primo accesso alla misura, perdendo la centralità avuta fino ad oggi.

Allo stesso tempo, è **ridimensionato il ruolo di sussidiarietà degli enti del Terzo settore e in generale l'investimento pubblico nei servizi sociali territoriali**, ai quali la disciplina del REI aveva vincolato strutturalmente una **quota del Fondo povertà pari al 20 per cento** dello stesso.



È una scelta che penalizza tre volte i poveri:

- viene meno il **controllo sociale garantito dai Comuni e dagli enti del Terzo settore** operanti con essi sul territorio, a scapito dell'efficacia e della credibilità della misura. La necessità di combattere gli abusi finirà paradossalmente per colpire in primo luogo i più poveri, in quanto meno informati e attrezzati a fronteggiare i controlli
- lo **spostamento sui centri per l'impiego della funzione di primo accesso alla misura è destinato a marginalizzare i soggetti più fragili o a ritardare la loro presa in carico**. I CPI non hanno le competenze e gli strumenti per riconoscere i bisogni complessi delle famiglie povere, né per dialogare con i servizi socio-assistenziali dei Comuni
- come si vede dai dati, la maggior parte dei poveri – di norma **i più poveri tra i poveri- non sono in condizioni di lavorare** o non lo sono immediatamente. Per come disegnato il RDC finisce **paradossalmente** per colpire proprio questi ultimi, **privilegiando nell'accesso ai servizi pubblici i meno poveri e i più occupabili**.

A pagare il prezzo più alto per la perdita di centralità dei Comuni nella *governance* della misura saranno, ancora una volta, le famiglie povere con bambini e disabili

Già penalizzate nella distribuzione del beneficio economico da una **scala di equivalenza che non riconosce alcun valore alla disabilità e "pesa" un bambino la metà di un adulto (!)**, le famiglie con bambini e disabili rischiano infatti di **essere private anche della possibilità di ricevere servizi educativi e socio-assistenziali** indispensabili per sperare in un futuro migliore di quello cui sarebbero altrimenti destinate.

Il PD ritiene indispensabile una modifica della *governance* del Reddito di cittadinanza che recuperi la centralità dei Comuni e degli enti del Terzo settore quali naturali avamposti di trincea nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale

Il PD ha proposto pertanto di:

riportare presso i servizi sociali dei Comuni il punto unico di primo accesso

ripristinare il Comitato paritetico e l'Osservatorio per la lotta alla povertà

potenziare allo stesso tempo l'investimento pubblico nel sistema delle politiche attive per il lavoro e nei servizi socio-assistenziali territoriali

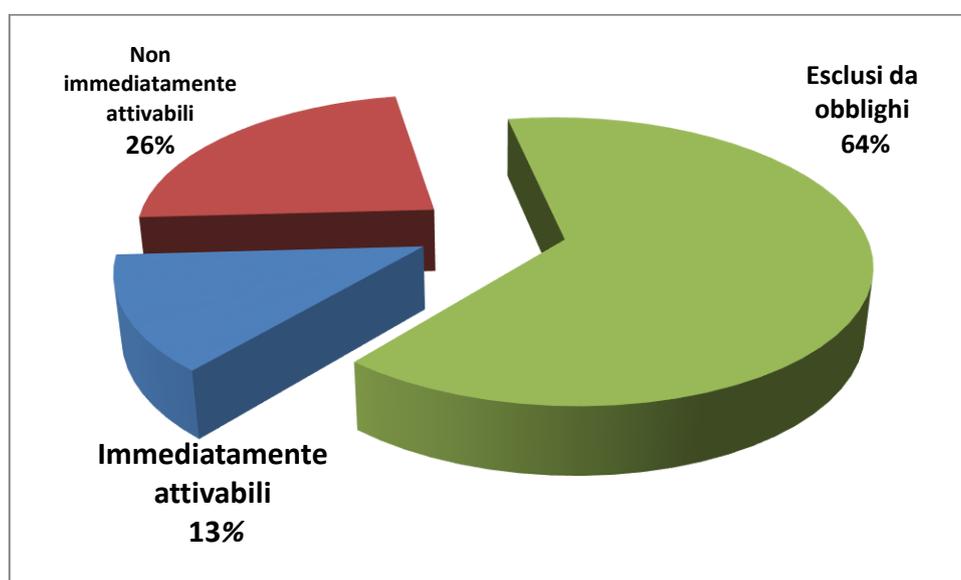
3.4 POLITICHE ATTIVE REALI E VIRTUALI. TRA NAVIGATOR E CENTRI PER L'IMPIEGO

Il rafforzamento dei **Centri per l'impiego** è l'unica misura di politica attiva per il lavoro funzionalmente correlata al **Reddito di cittadinanza**.

In realtà, i **potenziali destinatari delle politiche attive sono solo una minoranza dei beneficiari del RDC!**

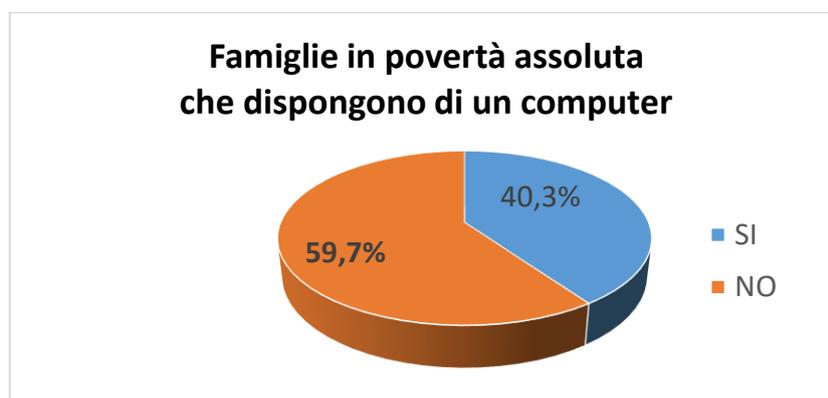
Si tratta degli inattivi o disoccupati **immediatamente attivabili (13%)** cui si aggiungono gli **individui che necessitano di formazione o riqualificazione prima di poter essere avviati al lavoro (26%)**.

INDIVIDUI BENEFICIARI DEL RDC PER TIPOLOGIA DI ATTIVAZIONE



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati UPB (Audizione Commissione lavoro Senato, 13 febbraio 2019)

Per questi soggetti, il programma di inserimento lavorativo previsto dal RDC prevede l'**obbligatorio utilizzo di piattaforme digitali** e dunque una **dotazione tecnologica** minima (un computer e la connessione alla rete) che **le famiglie povere per la maggior parte non hanno**.



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati ANPAL (Audizione Senato - 5/2/2019)



Questi dati bastano da soli a qualificare la **sostanziale inefficacia del Reddito di cittadinanza sotto il profilo occupazionale**.

A maggior ragione **non appare credibile l'efficacia di condizionalità legate all'accettazione non di una, ma addirittura 3 offerte di lavoro congrue**, da parte di servizi pubblici per l'impiego fino ad oggi del tutto inefficienti.

In questo senso è senz'altro **positivo il previsto incremento dell'investimento pubblico nei Centri per l'impiego**.

L'Italia spende molto meno degli altri Paesi UE in servizi per il mercato del lavoro: appena lo 0,04% del PIL, a fronte dello 0,36% della Germania, dello 0,25% della Francia e allo 0,14% della Spagna.

In Germania l'Agenzia nazionale per il lavoro ha 115 mila addetti, mentre in Italia i servizi pubblici per l'impiego hanno meno di 8 mila operatori!

Tuttavia, **incrementare la spesa per il personale mantenendo le vecchie matrici organizzative rischia di rendere inefficace l'intervento** e allocare in modo inefficiente le risorse pubbliche.

Infatti, non c'è alcuna evidenza che ciò basti di per sé ad aumentare l'efficienza di un servizio pubblico che ad oggi ha un utilizzo del tutto marginale da parte sia dei lavoratori che delle imprese.

I dati della *Rilevazione sulle forze di lavoro* dell'Istat evidenziano che nel 2017 **le persone occupate** che non lo erano nell'anno precedente e che **hanno ritenuto utile il ricorso al Centro per l'impiego sono state appena il 2,4%**.

Ancora più basso è il grado di affidamento accordato dalle imprese. Secondo l'ultima rilevazione disponibile (*Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2015*) sulle modalità di selezione del personale, **solo l'1,5% delle imprese ha utilizzato un centro per l'impiego per la ricerca di lavoratori**, affidandosi prevalentemente alla conoscenza diretta (58,9%) e a banche dati aziendali (26,2%).

Un servizio pubblico rinnovato dovrebbe essere gestito con criteri del tutto nuovi per rendere un servizio a valore aggiunto di livello avanzato per imprese e lavoratori.

Non basta a questo fine **l'assunzione (promessa) di 4.000 persone nei Centri per l'impiego** - con procedure gestite a livello territoriale che richiederanno molto tempo- e **assunzione (immediata) da parte di ANPAL** - con procedure sommarie e semplificate - **di circa 6.000 precari** che dovrebbero affiancare e formare i primi, in qualità di cosiddetti **Navigator**.

E' una scelta problematica anche sul piano temporale, visto che i **Navigator sarebbero assunti ben prima del personale dei CPI da formare e con contratti della durata massima di 24 mesi**. Ma è anche un'**operazione priva di qualunque logica sistemica** considerato che questi nuovi operatori, di fatto precari e a loro volta bisognosi di una formazione *ad hoc*, dovrebbero motivare le persone a impegnarsi nella ricerca di un lavoro non avendo essi stessi motivazione e formazione adeguate.



Le figure professionali incaricate di trovare un lavoro stabile ai percettori del RDC risulterebbero più precarie dei beneficiari della misura stessa!

Mentre infatti nel decreto si stanziavano 500 milioni di euro per le nuove assunzioni di personale ANPAL, solamente 1 milione di euro è assegnato dal 2019 per la stabilizzazione tra il 2019 e il 2022 di circa 20 lavoratori che già lavorano nella stessa agenzia con contratto a tempo determinato.

Si prefigura, di fatto, **un sistema di servizi pubblici per il lavoro basato sulla vulnerabilità contrattuale di migliaia di operatori** che non si comprende né come né quando possano mai essere riassorbiti dalle regioni.

Il PD sostiene l'opportunità dell'investimento pubblico nei servizi per l'impiego nell'ambito di un Piano nazionale per le politiche attive che preveda:

la riorganizzazione della rete territoriale dei Centri per l'impiego e il rafforzamento della loro dotazione di risorse umane e strumentali

l'incremento e la stabilizzazione delle risorse destinate all'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL)

il rifinanziamento e l'estensione dell'Assegno di ricollocazione (AdR)



3.5 POLITICHE ATTIVE ALLA ROVESCIA. L'ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE SOSPESO PER DISOCCUPATI E CASSINTEGRATI

A differenza del REI che imponeva per l'accesso al beneficio economico la preventiva sottoscrizione presso i servizi territoriali di un Patto personalizzato, la nuova disciplina del Reddito di cittadinanza sposta tutti gli obblighi di attivazione alla fase successiva all'erogazione dell'assegno.

Questa scelta ha un **effetto paradossale anche sulle politiche attive per il lavoro che il RDC vorrebbe potenziare.**

Tutti gli **obblighi di attivazione gravano in prima istanza non sul percettore del RDC, ma sulle amministrazioni pubbliche competenti** - INPS, ANPAL, comuni, centri per l'impiego, servizi sociali - che devono nell'ordine: effettuare controlli; procedere a convocazioni; sollecitare la sottoscrizione dei patti; sottoporre offerte di formazione o di lavoro, ecc. Solo la mancata risposta o la successiva inadempienza del beneficiario integrano una causa di decadenza dal beneficio.

L'unica attivazione imposta al beneficiario del RDC "a pena di decadenza" del beneficio economico è la richiesta - in via sperimentale fino al 2021 - dell'Assegno di ricollocazione (AdR).

Si tratta dello strumento **di politica attiva del lavoro introdotto dal Jobs Act**, fino ad oggi destinato **su base volontaria** ai **disoccupati** percettori di NaSpl, ai **cassintegrati** percettori di CIGS coinvolti in Accordi di ricollocazione, nonché ai **beneficiari del REI**. Esso consiste nell'erogazione di un importo fino a 5.000 euro da utilizzare presso i soggetti pubblici o privati che forniscono **servizi di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro** (Centri per l'impiego o agenzie per il lavoro accreditate), i quali incassano l'assegno solo in caso di effettiva collocazione del lavoratore.

Invece di estenderne il perimetro di applicazione come sarebbe stato opportuno dopo il primo periodo di sperimentazione, **il governo sceglie di sospendere l'Assegno di ricollocazione per coloro che ne erano i destinatari naturali**, per riservarlo ai percettori del RDC.

L'Assegno di ricollocazione (AdR) è imposto ai beneficiari del Reddito di cittadinanza a pena di perdita del beneficio e allo stesso tempo negato ai disoccupati e ai cassintegrati che fino ad oggi potevano utilizzarlo su base volontaria!

Con una scelta di cui sfugge la logica viene **ristretto l'ambito di applicazione dell'unica misura nazionale di politica attiva per il lavoro tuttora funzionante.**

Secondo le stime delle parti sociali, almeno 100mila disoccupati sono destinati a perdere il sostegno fino ad oggi garantito dall'Assegno di ricollocazione

Per di più, per come inserito nel disegno del Reddito di cittadinanza, questo strumento rischia di alimentare comportamenti opportunistici che ne vanificano l'utilità.



Il beneficiario del RDC, pur di non perdere il beneficio economico, potrebbe utilizzare l'Assegno di ricollocazione anche presso lo stesso centro per l'impiego che fino a quel momento non gli ha sottoposto alcuna offerta di lavoro.

Con il paradosso di **trasformare una misura di politica attiva del lavoro come l'AdR** - già funzionante per migliaia di disoccupati e cassintegrati motivati alla ricollocazione - in uno **strumento puramente opportunistico utile a conservare il beneficio economico passivo del RdC**.

Il PD propone di rafforzare ed estendere l'Assegno di ricollocazione come misura nazionale di politica attiva per il lavoro.

A questo fine propone che l'AdR venga riconosciuto a regime a:

disoccupati percettori di Naspi (fin dal primo giorno di disoccupazione nel caso di giovani al primo impiego)

disoccupati beneficiari del Reddito di cittadinanza (con importo raddoppiato)

cassintegrati coinvolti in accordi di ricollocazione (su base volontaria)

3.6 L'ibrido della Pensione di cittadinanza. Né pensione, né assegno sociale

A dispetto del nome la **Pensione di cittadinanza non è un trattamento pensionistico**, perché è del tutto **indipendente dalla vita contributiva dell'anziano e dalla sua condizione personale**.

Ma non è neanche un **trattamento assistenziale come quelli che l'INPS già eroga** alla stessa platea di anziani, i quali **dipendono dai redditi propri e del coniuge e non dal patrimonio e dai redditi della famiglia**, come nel caso della Pensione di cittadinanza.

La Pensione di cittadinanza è piuttosto uno **strumento assistenziale ibrido** destinato a **integrare le altre prestazioni sociali** (assegno sociale, assegno di invalidità, integrazione al minimo, quattordicesima, ecc.), secondo un **disegno complessivamente distorsivo e penalizzante per gli anziani che sono già titolari di redditi da pensione**.

Rivolta a **famiglie composte esclusivamente da persone con più di 67 anni** (soglia anagrafica identica a quella per la pensione di vecchiaia e come questa adeguata alla speranza di vita), la Pensione di cittadinanza condivide con il Reddito di cittadinanza tutti i difetti principali, aggiungendone di ulteriori e specifici:

- **non è indicizzata all'inflazione** a differenza delle altre prestazioni sociali (assistenziali e previdenziali)
- la limitazione della **residenza in Italia da almeno 10 anni**, di cui gli ultimi 2 anni in modo continuativo, oltre che **discriminatoria per le famiglie di immigrati**, rischia di penalizzare anche i **cittadini italiani emigrati** che rientrano dall'estero al termine della vita lavorativa
- ai fini della **quantificazione del reddito familiare** per accedere alla Pensione di cittadinanza, sono presi in considerazione **tutti i redditi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi**, senza alcuna esclusione.

Diventa pertanto influente ai fini del reddito non solo l'assegno di **invalidità civile**, ma anche la **quattordicesima mensilità di pensione** - che il governo Renzi ha esteso alla vasta platea di pensionati con reddito compreso tra 1,5 e 2 volte il trattamento minimo - con l'effetto di **ridurre fortemente il numero dei soggetti** che potranno avere un'integrazione del reddito attraverso la Pensione di cittadinanza.

Alla fine la **Pensione di cittadinanza** raggiungerà di fatto soltanto le famiglie con anziani che vivono in case **in affitto** (restando del tutto residuale la quota di quelle con case di proprietà) e per **importi del beneficio economico ingiustificatamente differenziati a fronte di condizioni di svantaggio analoghe**.

L'integrazione con gli altri trattamenti INPS a vario titolo riconosciuti agli *over 67* produce infatti **effetti del tutto casuali e irragionevoli disparità di trattamento tra pensionati**.

Integrazione Pensione di cittadinanza/Altri trattamenti INPS per over 67 - Esempi per nuclei con pensionato solo (importo mensile in euro)

pensionato solo con pensione integrata al trattamento minimo, maggiorazione sociale, incremento e 14.ma	pensione di cittadinanza		pensione INPS a 70 anni	integrazione
	in affitto	9.360	8.833	527
	di proprietà	7.560		nessuna integrazione

pensionato solo con trattamento di invalidità civile 100%	pensione di cittadinanza		trattamento INPS	integrazione
	in affitto	9.360	8.443	917
	di proprietà	7.560		nessuna integrazione

Inabile 100% titolare di pensione di reversibilità integrata al trattamento minimo più maggiorazione, incremento, 14.ma e assegno al nucleo familiare	pensione di cittadinanza		pensione INPS	integrazione
	in affitto	9.360	9.301	59
	di proprietà	7.560		nessuna integrazione

Se per gli anziani soli - soprattutto se inabili e titolari di pensioni di reversibilità - l'integrazione è minima ed è percepibile solo in caso di affitto, per le famiglie di anziani con due o più componenti gli effetti della Pensione di cittadinanza sono nella maggior parte dei casi nulli anche a prescindere dal possesso della casa.

Integrazione Pensione di cittadinanza/Altri trattamenti INPS per over 67 - Esempi per nuclei di due persone anziane (importo mensile in euro)

nucleo di due persone con pensioni integrate al minimo e 14.ma	pensione di cittadinanza		pensione INPS	integrazione
	in affitto	12.384	14.430	nessuna integrazione
	di proprietà	10.584		



nucleo di due persone minori di 67 anni titolari di assegno sociale.	pensione di cittadinanza		pensioni INPS	integrazione
	in affitto	12.384	12.791	nessuna integrazione
	di proprietà	10.584		

nucleo di tre persone, due con TM e 14.ma, una inabile 100% con assegno sostitutivo	pensione di cittadinanza		pensioni INPS	integrazione
	in affitto	12.384	21.679	nessuna integrazione
	di proprietà	10.584		

Se nella famiglia di anziani c'è una persona con meno di 67 anni - per esempio un figlio invalido e maggiorenne a carico - nessuna integrazione è possibile perché la Pensione di cittadinanza è limitata agli over 67!

La Pensione di cittadinanza è distorsiva anche sotto il profilo fiscale.

I governi di centrosinistra hanno elevato la soglia di reddito non tassabile dei pensionati a 8.120 euro annui. La Pensione di cittadinanza innalza oggi la soglia di reddito assistenziale a 9.360 euro per una persona sola (12.384 per un nucleo di due persone, 15.408 per un nucleo di tre persone), con effetti paradossali.

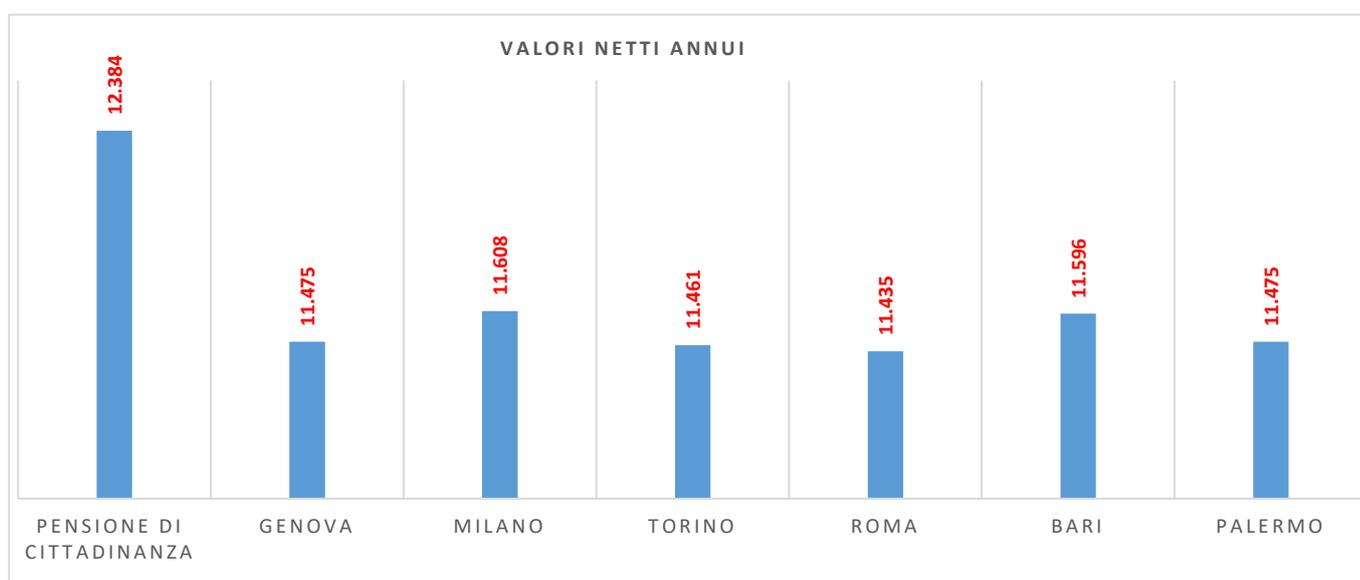
Se il reddito da pensione è sempre tassato - sia a livello nazionale che locale - il reddito assistenziale della Pensione di cittadinanza è esente da imposte per importi confrontabili a quelli pensionistici medi.

Tassazione comparativa Pensione di cittadinanza/Pensione da lavoro a parità di importo, per città con aliquote territoriali differenziate (fonte: Spi-CGIL, 2019)

	pensione cittadinanza	pensione inps					palermo
		genova	milano	torino	roma	bari	
	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360
irpef	0,0	334	334	334	334	334	334
addizionale reg.	0,0	115	115	152	162	125	140
addizionale com.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75
totale irpef	0,0	449	449	486	496	459	549
netto	9.360	8.911	8.911	8.874	8.864	8.901	8.811
mensile x 12 mesi	780	743	743	740	739	742	734

Nucleo di due persone anziane di cui una a carico - Tassazione comparativa Pensione di cittadinanza/Pensione da lavoro, per città con aliquote territoriali differenziate (fonte: Spi-CGIL, 2019)

	pensione di cittadinanza x	pensione da lavoro					
		genova	milano	torino	roma	bari	palermo
lorda	12.384	12.384	12.384	12.384	12.384	12.384	12.384
irpef	0	624	624	624	624	624	624
addizionali reg.	0	186	152	200	214	164	186
addizionali com.	0	99		99	111		99
netta	12.384	11.475	11.608	11.461	11.435	11.596	11.475
aliquota media	0,00	7,34	6,27	7,45	7,66	6,36	7,34



Il PD giudica parziale, iniquo e distorsivo lo strumento della Pensione di cittadinanza

A parità di risorse investite nel sistema assistenziale e previdenziale, le priorità indicate dal PD sono:

il potenziamento e la stabilizzazione e degli strumenti di flessibilità introdotti dai governi Renzi-Gentiloni (APE sociale e volontaria)

la valorizzazione ai fini contributivi del lavoro di cura svolto dalle donne

l'introduzione di una Pensione di garanzia per i giovani

4. IL CAMBIO DI VERSO SULLE PENSIONI. DALLA FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE ALLA LOTTERIA DELLA PENSIONE

Con l'adozione del decreto-legge n. 4/2019, assumono concreta declinazione le politiche pensionistiche annunciate dalle forze di maggioranza nel **Contratto di governo** sotto il titolo "**Pensioni. Stop Legge Fornero**".

Al di là degli annunci propagandistici e degli impegni elettorali, il provvedimento adottato in realtà **non abroga la Legge Fornero**, che resta pienamente in vigore nell'ordinamento, ma introduce piuttosto un **nuovo sistema di deroghe e finestre temporanee** di uscita anticipata, riservato in larga parte a un segmento limitato e arbitrariamente individuato di lavoratori: quelli nati entro il 1959 con carriere contributive regolari.

Non si tratta dunque di una riforma strutturale della disciplina del pensionamento anticipato, quanto piuttosto di una "**lotteria della pensione anticipata**", destinata a premiare i fortunati che maturano i requisiti entro le strette finestre previste e a spingere **verso un nuovo "scalone"** tutti coloro che restano fuori anche solo per un giorno.

Per di più, a **finanziare la lotteria della pensione anticipata** per qualche centinaio di migliaia di persone, concorreranno i milioni di pensionati colpiti - attraverso la Legge di bilancio 2019 - dalla reiterazione per 3 anni del **blocco delle indicizzazioni delle pensioni** a partire da quelle pari a 3 volte il trattamento minimo (circa **1.500 euro mensili**).

Una misura che, introdotta **per la prima volta nel 2011** nell'ambito della **riforma Fornero** e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale perché permanente e non giustificata da esigenze finanziarie adeguatamente specificate (*sent. n. 70/2015*), era diventata un regime temporaneo destinato a concludersi il 31 dicembre 2018. Reiterando il blocco della rivalutazione delle pensioni, **il governo M5S-Lega ha perciò tradito le aspettative di milioni di pensionati** che confidavano legittimamente in un aumento degli assegni a partire dal 1° gennaio 2019, facendo pagare loro un **prezzo pari a circa 1,2 miliardi di euro all'anno per i prossimi 10 anni!**

Soprattutto, dal perimetro dell'intervento legislativo del governo restano del tutto **esclusi i lavoratori giovani e le donne**, con carriere tipicamente più discontinue e irregolari. Per loro **non è prevista alcuna misura strutturale che garantisca l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici futuri**, né il **riconoscimento del lavoro di cura**. Le uniche norme ad essi rivolte sono di natura temporanea e portata comunque limitata.

Per i lavoratori **under 45** è prevista solo - con norma di dubbia costituzionalità - una finestra triennale per il **riscatto agevolato della laurea**. In tal caso, a qualificare l'approccio culturale del governo verso le nuove generazioni e a **certificare l'assenza totale di investimento nelle pensioni dei giovani**, è la relazione tecnica del decreto che dichiara la **norma priva di effetti finanziari**, confidando espressamente negli **assegni pensionistici più ridotti che i giovani percepiranno!**

Per le lavoratrici, si dispone invece la riapertura dei termini di "**Opzione Donna**", una misura tampone che deve ritenersi positiva, ma che non basta in alcun modo ad assicurare strutturalmente alle donne una copertura pensionistica adeguata, né a riconoscere il lavoro di cura.

In termini di approccio ai temi della sostenibilità sociale ed economica del sistema previdenziale, si tratta di una **netta inversione di tendenza rispetto alle politiche dei governi Renzi-Gentiloni** adottate nella scorsa legislatura, che - senza compromettere la stabilità finanziaria delle gestioni previdenziali - hanno introdotto rilevanti strumenti di **flessibilità in uscita per i soggetti più fragili**.

Attraverso un insieme di misure eque e mirate, i governi di centrosinistra hanno infatti scelto di **intervenire selettivamente sui soggetti in condizione di maggiore sofferenza sociale e personale**: disoccupati, lavoratori impegnati in attività gravose o usurante, lavoratori precoci, donne con carico di cura, persone che assistono parenti non autosufficienti, lavoratori con problemi di salute.

Queste misure - in primo luogo **l'APE sociale e l'anticipo per i lavoratori precoci** - hanno già consentito negli ultimi due anni a decine di migliaia di lavoratori di uscire anticipatamente dal lavoro.

Lavoratori beneficiari degli interventi di flessibilità pensionistica dei governi Renzi-Gentiloni

(in migliaia)

	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale
	Anticipo pensionistico fino a 4 anni (APE sociale)			Pensionamento anticipato lavoratori precoci			Totale		
2017	22,0		22,0	16,4		16,4	38,4		38,4
2018	16,0	13,4	29,4	15,0	6,4	21,4	31,0	19,8	50,8
									89,2
	Esenzione "gravosi" dall'adeguamento alla speranza di vita (blocco incremento età pensionabile e requisito contributivo)								
2019							14,6		14,6
2020							15,4		15,4
									30,0
	Totale interventi di flessibilità 2017- 2020								
	38,0	13,4	51,4	31,4	6,4	37,8	69,4	49,8	119,2

Basti pensare che **nel 2017 nel settore privato quasi 1 lavoratore su 4** è uscito senza possedere i requisiti di pensionamento della Legge Fornero (circa **71mila persone** su 295mila uscite in totale) sfruttando i diversi **"scivoli" normativi** introdotti nella scorsa legislatura anche all'esito del dialogo instaurato dal governo con i sindacati. In particolare, **grazie alle misure per la flessibilità in uscita adottate dai governi di centrosinistra,**

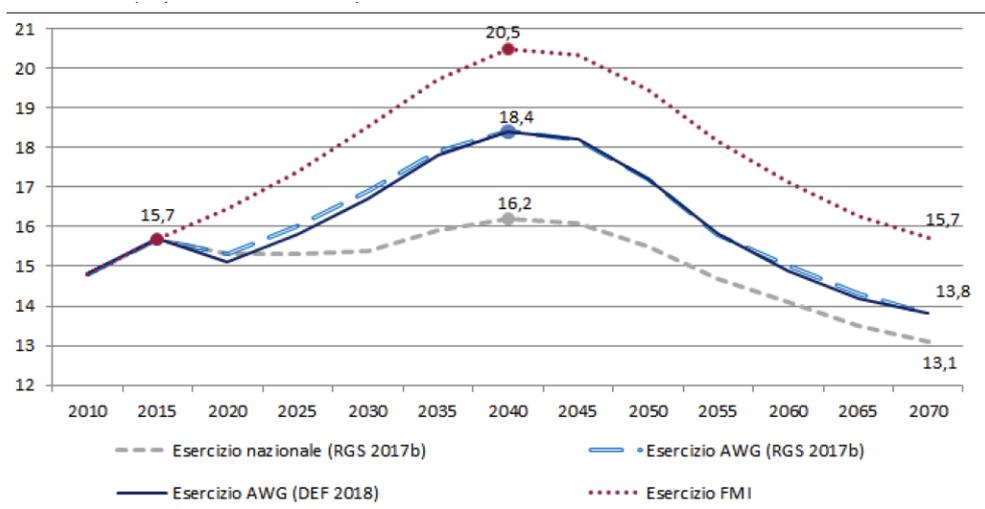
nel triennio 2017-2020 saranno circa 120 mila le persone che avranno potuto anticipare l'uscita dal mercato del lavoro senza nessuna penalizzazione per la loro pensione.

In attuazione di due accordi sottoscritti con i sindacati dai governi Renzi e Gentiloni (accordi del 28 settembre 2016 e del 21 novembre 2017), sono state infatti impegnate risorse per circa 8 miliardi di euro in tre anni (circa 27 miliardi in 10 anni) per il finanziamento di misure in favore dei pensionati e a sostegno della flessibilità in uscita. Tra queste:

- l'estensione fino a 8.125 euro della **no tax area** per i pensionati;
- il riconoscimento della **quattordicesima** ai pensionati con trattamenti fino a 1.000 euro mensili;
- il **cumulo gratuito** dei contributi;
- l'introduzione di nuovi strumenti di anticipo pensionistico (**Ape sociale e Ape volontario**);
- l'introduzione della Rendita integrativa temporanea anticipata (**RITA**) per la flessibilità della previdenza complementare;
- il sostegno selettivo all'uscita anticipata per i lavoratori addetti ad **attività gravose o usuranti**.

D'altra parte, gli scenari di evoluzione della spesa pensionistica nel medio-lungo termine evidenziano con chiarezza i rischi per la sostenibilità futura del sistema di un incremento della spesa previdenziale integralmente destinato ai lavoratori maturi di oggi, a tutto scapito dei giovani e delle pensioni di domani.

Tab. 1. - L'evoluzione nel medio-lungo termine della spesa pensionistica (senza le misure del D.L. n. 4/19) (in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2018 e RGS (2017b), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Nota di aggiornamento al Rapporto n. 18; per il FMI i dati sono quelli sottostanti Andriele *et al.* (2018), IMF WP/18/59.

A politiche invariate, tutte le proiezioni - nazionali (RGS), europee (AWG) e FMI - concordano nel prospettare un andamento dell'incidenza della spesa per pensioni su PIL ancora in forte crescita, nel medio e lungo periodo, con un picco al 2040, che rischia di essere anticipato dalle nuove misure di incentivo all'anticipo pensionistico (v. tabella 1).

Il rapido processo di invecchiamento della popolazione italiana è destinato infatti a portare l'indice di **dipendenza degli anziani** dall'attuale 33,7 per cento a oltre il **60 per cento nel 2070**, con crescita percentuale della **popolazione over 85** che dal 3 per cento attuale arriverebbe a superare il **10 per cento**.

Per di più, si tratta di scenari che tutte le stime suppongono in varia misura mitigati dai **movimenti migratori che il governo attuale vuole viceversa azzerare**, con ulteriori rischi di peggioramento degli indici di sostenibilità.

A fronte di questo quadro, il **governo destina all'incremento della spesa previdenziale** le risorse già stanziare in legge di bilancio nel "**Fondo per la revisione del sistema pensionistico**" (pari a 4 miliardi di euro nel 2019, 8,3 nel 2020, 8,7 nel 2021, 8,2 nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023) più le ulteriori risorse reperite nel decreto dall'aumento della **tassazione sui giochi** (circa 1 miliardo di euro nel triennio).

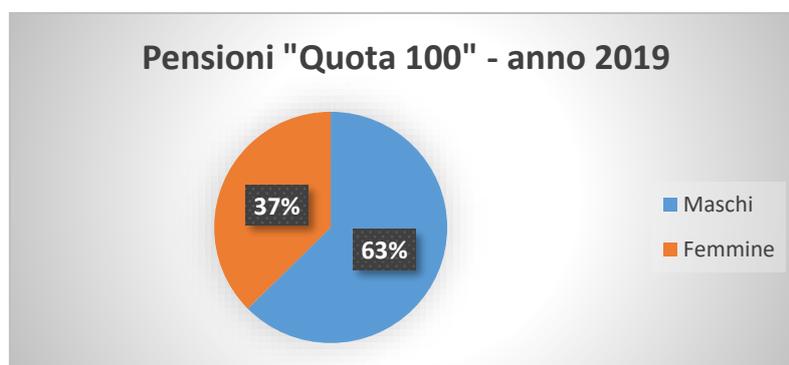
4.1 PERDENTI E VINCITORI ALLA LOTTERIA DI QUOTA 100

Dopo averla annunciata per mesi, il governo ha rinunciato all'abolizione della Legge Fornero - che resta integralmente in vigore - limitandosi a lanciare **per tre anni una lotteria della pensione**.

Quota 100 non è una riforma delle pensioni ma solo misura *una tantum* destinata a premiare i fortunati che maturano i requisiti nella finestra prevista (62 anni di età e 38 di contributi) e a spingere verso un nuovo "scalone" di 5 anni tutti coloro che restano fuori anche solo per un giorno.

I **vincitori della lotteria di Quota 100** sono quelli che hanno già vinto su altri tavoli:

- i **lavoratori maschi** con le carriere contributive più continuative e regolari (**2 su 3** dei beneficiari totali)



Elaborazione Gruppo PD Senato su dati INPS (Audizione Commissione lavoro - 4/2/2019)

- i **lavoratori con le pensioni più ricche** perché avvantaggiati dal calcolo con il sistema retributivo, che ancora una volta sono prevalentemente maschi (l'INPS ha stimato un importo medio di pensione per i pensionati con Quota 100 pari a **30mila euro annui!**)



I **perdenti della lotteria** - quelli lasciati ai margini o del tutto esclusi dall'investimento pubblico di risorse - sono i soliti noti del *welfare* all'italiana:

- i **giovani** per i quali non solo non è prevista **nessuna misura che garantisca l'adeguatezza delle pensioni future**, ma è addirittura **aumentato l'onere a loro carico**: secondo l'INPS **Quota 100 scarica sulle generazioni future 38 miliardi di euro (!)** di aumento del debito implicito del sistema pensionistico
- le **donne** con carriere lavorative tipicamente più discontinue e irregolari dei lavoratori maschi, che potranno beneficiare solo marginalmente di Quota 100 (**37%** del totale), senza riuscire a farsi riconoscere i **carichi di cura familiari**
- i **lavoratori "gravosi"** che - già stati esentati dalla Legge di bilancio 2018 (governo Gentiloni) dal previsto innalzamento di 5 mesi del requisito contributivo- per effetto del blocco generalizzato degli adeguamenti fino al 2026 e della contemporanea introduzione di una nuova finestra di 3 mesi, **vedono allontanarsi di 2 mesi l'accesso alla pensione**
- le **persone che si prendono cura di familiari con disabilità (caregivers)** che difficilmente possono maturare 38 anni di contribuzione, restando pertanto escluse da Quota 100
- infine, i **lavoratori già pensionati** con pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo (circa **1.500 euro mensili**), chiamati a concorrere al **finanziamento di Quota 100 per 3,6 miliardi di euro** nel triennio, attraverso la reiterazione per 3 anni del blocco dell'indicizzazione delle loro pensioni.

Per di più, la **decorrenza del trattamento** è **differita** nel tempo e **differenziata tra dipendenti pubblici e privati**, secondo un regime che accentua la disparità di trattamento in misura potenzialmente illegittima:

- per i **lavoratori privati**, il termine di decorrenza della pensione anticipata in esame è posto al **quarto mese successivo** a quello in cui vengono maturati i requisiti. In ogni caso, il termine di decorrenza non può essere anteriore al **1° aprile 2019**;
- per i **dipendenti pubblici del comparto scolastico e AFAM**, che maturino i requisiti entro il 31 dicembre di un determinato anno, la decorrenza è posta dall'inizio dell'anno scolastico o accademico in cui ricadrà la suddetta data del 31 dicembre. In sede di prima applicazione, la domanda di cessazione dal servizio può essere presentata **entro il 28 febbraio 2019**, con effetto dall'inizio del successivo anno scolastico o accademico;
- per tutti gli altri **dipendenti pubblici**, il termine di decorrenza è fissato al **settimo mese successivo** a quello in cui vengono maturati i requisiti e a condizione che la domanda di collocamento a riposo sia presentata all'amministrazione di appartenenza con un **preavviso di almeno sei mesi**. Per coloro che abbiano maturato i requisiti entro la data di entrata in vigore del decreto, la decorrenza è posta al **1° agosto 2019**, fermo restando il preavviso di sei mesi. E' comunque **escluso** il personale delle Forze



armate, delle Forze di polizia e di polizia penitenziaria, nonché il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Guardia di Finanza

La disciplina prevede ulteriori limitazioni.

A differenza degli altri trattamenti pensionistici di vecchiaia o anticipati compatibili con l'attività lavorativa, per **la pensione conseguita con Quota 100 è vietato il cumulo con qualunque reddito da lavoro** autonomo o dipendente. L'unica eccezione è costituita dai redditi di lavoro autonomo occasionale (entro il limite di 5.000 euro lordi annui).

Inoltre, **Quota 100 non si applica** nei casi di **accordi di isopensione** (di cui all'articolo 4 della L.n.92/2012 e degli articoli 26 e 27 del D.Lgs. n.148/2015). La maturazione del diritto al pensionamento e la determinazione del relativo periodo di esodo **restano pertanto regolati dalla Legge Fornero**, che resta la disciplina generale di riferimento anche sotto questo profilo.

Per altro verso, è **ammesso** ai fini della maturazione dei requisiti di Quota 100 **il cumulo** (gratuito) di periodi assicurativi non coincidenti nelle stesse gestioni amministrative dall'Inps (solo per la contribuzione che non ha dato titolo ad un trattamento pensionistico), in base alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012 n.228. Pertanto **non è possibile il cumulo con i periodi assicurativi con periodi di lavoro svolto nelle casse dei liberi professionisti.**

Il PD ha proposto di utilizzare le medesime risorse per:

favorire l'accesso dei giovani alla pensione, attraverso l'introduzione di "Pensione di garanzia", finalizzata ad assicurare l'adeguatezza delle pensioni medio-basse riconoscendo a tutti un importo minimo di pensione pari a 750 euro, incrementato di 15 euro per ciascun anno di anzianità contributiva superiore al ventesimo, entro il limite massimo di 1.000 euro.

favorire l'accesso alla pensione delle donne, attraverso la valorizzazione a fini previdenziali del lavoro di cura

rendere strutturale l'APE sociale ed estenderlo a tutte le attività gravose o usuranti - comprese quelle autonome - che incidono sull'aspettativa di vita

in generale, proseguire nella differenziazione dei regimi di uscita anticipata in modo da tenere conto delle diversità obiettivamente esistenti tra le attività lavorative in termini di salute e speranza di vita.

4.2 PENSIONAMENTO D'ANZIANITÀ SENZA ADEGUAMENTO (E CON FINESTRA). LA BEFFA PER I "GRAVOSI"

L'altra misura di anticipo pensionistico contenuta nel decreto è quella che **blocca fino al 2026 l'adeguamento alla speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato** in via ordinaria. Dal 1° gennaio 2019 tale requisito viene pertanto "congelato" a quello vigente nel 2018, che prevede il conseguimento di un'anzianità contributiva di **42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne**.

Viene dunque **eliminato per i prossimi sette anni il previsto adeguamento biennale** del requisito pensionistico per l'accesso alla pensione anticipata, che sulla base dell'incremento dell'attesa di vita avrebbe comportato un innalzamento pari a **5 mesi nel 2019**.

In compenso, la stessa norma introduce una nuova finestra, disponendo che Il trattamento pensionistico possa decorrere solo trascorsi **3 mesi dalla data di maturazione dei requisiti**. In particolare, coloro che perfezioneranno il requisito contributivo nel 2019 potranno accedere al trattamento pensionistico a partire dal **1° aprile 2019**.

Si tratta quindi, per la maggior parte dei lavoratori, di uno **"sconto" effettivo di appena 2 mesi**: il beneficio dell'eliminazione dei 5 mesi legati all'innalzamento dell'attesa di vita, è parzialmente assorbito dall'introduzione di una finestra che differisce di 3 mesi l'accesso alla pensione.

Per i lavoratori "gravosi" è addirittura un aggravio dei requisiti vigenti.

Infatti, i lavoratori addetti ad attività gravose **erano già stati esentati dalla scorsa legge di bilancio (governo Gentiloni) dal previsto adeguamento di 5 mesi del requisito contributivo**. Per loro l'unico effetto della nuova disciplina è l'applicazione di una finestra che **allontana di 3 mesi l'accesso al pensionamento**.

4.3. L'ESENZIONE DALL'ADEGUAMENTO DEI REQUISITI PER I LAVORATORI PRECOCI

L'identico meccanismo - sterilizzazione dell'incremento dei requisiti alla speranza di vita più finestra trimestrale - è introdotto per i cosiddetti **lavoratori precoci**.

Si tratta dei soggetti che hanno almeno 12 mesi di contribuzione per periodi di lavoro precedenti il compimento del 19-esimo anno di età e si trovano in specifiche condizioni di svantaggio, in particolare quelle previste per l'accesso all'APE sociale: disoccupazione, attività gravose o usuranti, attività di cura, ecc. (v. *infra*).

Per questi lavoratori, la Legge di bilancio 2017 ha **introdotto in via permanente un regime speciale di accesso alla pensione anticipata** che prevede la riduzione a **41 anni** del requisito di anzianità contributiva indipendentemente dall'età anagrafica (requisito soggetto ad adeguamento all'attesa di vita).

Rispetto al regime ordinario di pensionamento anticipato, ai lavoratori precoci è stato perciò già **riconosciuto dai governi di centrosinistra uno “sconto” rilevante: pari a un anno e 10 mesi per gli uomini e 10 mesi per le donne** (con maggiori oneri pari a 360 milioni di euro per il 2017, 550 milioni per il 2018, 570 milioni per il 2019 e 590 milioni annui dal 2020).

Oggi, con la parziale sterilizzazione fino al 2026 dell’adeguamento alla speranza di vita prevista dal decreto, **il requisito contributivo per i lavoratori precoci è cristallizzato a 41 anni**, con un beneficio netto pari a **2 mesi** e un onere finanziario molto più limitato (pari a 31 milioni di euro per il 2019, 54,4 milioni di euro per il 2020 e 49,5 milioni di euro per il 2021).

4.4. LA STRADA OBBLIGATA FLESSIBILITÀ OBBLIGATA. LA PROROGA DELL’APE SOCIALE

Introdotta in via sperimentale dalla legge di bilancio 2017 (governo Gentiloni), la disciplina dell'anticipo pensionistico sociale (APE sociale) è la **misura di natura assistenziale** costruita per accompagnare verso l’età pensionabile soggetti in peculiari condizioni di difficoltà con uno strumento che – a differenza delle misure di anticipo pensionistico introdotte dal governo M5S-Lega – è **privo di impatto sulle gestioni previdenziali**.

In questo senso, l’APE sociale rappresenta **l’approccio diverso e alternativo dei governi di centrosinistra ai problemi della sostenibilità e flessibilità del sistema pensionistico**.

Del resto, la sua utilità e rilevanza sistemica sono riconosciute anche dal governo in carica che, pur negando l’attesa stabilizzazione dell’APE sociale, ne dispone quanto meno la **proroga fino al 31 dicembre 2019**.

Infatti, l’introduzione di Quota 100 e il previsto blocco degli adeguamenti dei requisiti per l’uscita anticipata non fanno venir meno l’importanza di uno **strumento che si rivolge anche a categorie alle quali le misure del governo M5S-Lega non offrono alcuna risposta: i lavoratori cosiddetti “gravosi”, le donne con bassa contribuzione, gli invalidi e i caregivers**.

L’APE sociale consente infatti di accedere a un’indennità a carico dello Stato - per il tempo necessario al raggiungimento dell’età prevista per la pensione di vecchiaia o anticipata - a soggetti con almeno **63 anni di età** e almeno **30 anni di anzianità contributiva (36 anni se sono lavoratori “gravosi”)** che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- **disoccupati** che hanno finito integralmente di percepire, da almeno tre mesi, la prestazione per la disoccupazione loro spettante;
- **caregivers**, cioè soggetti che al momento della richiesta e da almeno sei mesi assistono il coniuge, l’unito civilmente o un parente di primo grado convivente (genitore, figlio) con handicap grave;
- **invalidi civili** con un grado di invalidità pari o superiore al 74%;
- lavoratori dipendenti che svolgono o hanno svolto **attività lavorative gravose**.

L'indennità è pari all'importo della rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione (se inferiore a 1.500 euro) o pari a **1.500 euro** (se la pensione è pari o maggiore di detto importo).



La convenienza di questo strumento è particolarmente rilevante per le **donne**, soprattutto per quelle che a causa dei **carichi familiari** hanno avuto le maggiori penalizzazioni nelle carriere lavorative. Per loro, i **requisiti contributivi dell'APE sociale** sono infatti **ridotti di 12 mesi per ogni figlio**, nel limite massimo di due anni, potendo con ciò uscire dal lavoro in alcuni casi ben **prima del raggiungimento di Quota 100**: a Quota 91 (63+28) ovvero a Quota 97 (63+34).

In questo senso, anche le misure di anticipo pensionistico introdotte dal decreto non fanno venir meno **la necessità di stabilizzare l'APE sociale**, come si erano impegnati a fare i governi Renzi-Gentiloni.

Infine, non può non rilevarsi come la stessa **proroga dell'APE sociale per il 2019**, oggi disposta dal governo M5S-Lega, sia di fatto **finanziata attraverso le misure previste dalla Legge di bilancio 2018** (governo Gentiloni), che avevano introdotto un meccanismo di accertamento e **recupero dei risparmi di spesa** che ha costituito la necessaria provvista finanziaria.

4.5. L'UNICA MISURA (INSUFFICIENTE) PER LA PENSIONE DELLE DONNE. LA PROROGA DI "OPZIONE DONNA"

Tra le misure pensionistiche del decreto l'unica dedicata alle lavoratrici è la proroga di "**Opzione donna**", il regime sperimentale - introdotto dalla legge n. 243/2004 - che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome (requisito anagrafico da adeguarsi periodicamente all'aumento della speranza di vita), di **accedere anticipatamente al trattamento pensionistico**, a condizione che optino per il **sistema di calcolo contributivo integrale**.

Confermato dalla **Legge Fornero** per le lavoratrici che avessero maturato i **requisiti richiesti entro il 31 dicembre 2015**, il regime di "Opzione donna" è oggi esteso dal decreto alle **lavoratrici** che abbiano maturato i requisiti entro il **31 dicembre 2018** (per la decorrenza del trattamento si applica il regime vigente delle "finestre": 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per le lavoratrici autonome, salvo il personale del comparto scolastico e AFAM per il quale si applica in prima applicazione la disciplina di Quota 100).

Si tratta di una misura divenuta rilevante per favorire l'accesso delle donne alla pensione, dopo che - a seguito di una **sentenza della Corte di giustizia del 2008** (causa C-46/07) - si è disposta la progressiva **parificazione dei requisiti anagrafici di accesso alla pensione per uomini e donne**. Tuttavia, essa avrebbe dovuto avere **carattere temporaneo**, in vista di interventi strutturali di sostegno alla **copertura pensionistica delle donne** che tenessero in adeguata considerazione i **carichi del lavoro di cura** e la **bassa contribuzione** che tipicamente caratterizza le carriere femminili.

In **manca di qualunque misura strutturale per le pensioni dei giovani e delle donne**, il decreto si limita a disporre la riapertura dei termini di "Opzione donna", secondo una misura opportuna, ma intrinsecamente limitata, in quanto rivolta soprattutto alle donne con redditi medio-alti.

Come per l'APE sociale, anche per l'attuale riapertura di "Opzione donna" è stato determinante l'intervento dei **governi di centrosinistra nella scorsa legislatura** per definire il perimetro normativo e finanziario della misura. La **norma originaria di "Opzione Donna"** aveva infatti posto rilevanti problemi attuativi, che avevano condotto ad **interpretazioni restrittive** fortemente limitative del diritto di accesso al trattamento.

A segnalare queste criticità erano state in primo luogo le Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, che con apposite risoluzioni avevano sollecitato un'interpretazione volta ad escludere l'applicazione della finestra mobile e degli incrementi legati all'aspettativa di vita, ritenendo sufficiente per l'accesso a "Opzione donna" la maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2015.

A porre fine a questi problemi interpretativi, chiarendo anche il perimetro finanziario della misura - sono stati infine **due interventi legislativi dei governi Renzi-Gentiloni**:

- la **Legge di stabilità 2016**, che ha precisato l'ambito temporale di applicazione ammettendo l'accesso all'istituto anche qualora la decorrenza del trattamento sia successiva al 31 dicembre 2015, essendo sufficiente la maturazione dei requisiti entro tale data;
- La **Legge di bilancio 2017**, che ha ulteriormente esteso la possibilità di accedere ad "Opzione donna" alle lavoratrici che non hanno maturato entro il 31 dicembre 2015 i requisiti richiesti a causa degli incrementi determinati dall'adeguamento dei medesimi all'aumento della speranza di vita.

4.6. I GIOVANI E IL RISCATTO ONEROSO DEI PERIODI NON COPERTI. IL RISCATTO DELLA LAUREA CON (ILLEGITTIMO) TETTO ANAGRAFICO

Mentre il decreto destina una quantità relevantissima di risorse pubbliche (circa **20 miliardi di euro nel triennio 2019-2021!**) al pensionamento anticipato dei lavoratori maturi con carriere contributive regolari, per i **lavoratori più giovani** – con carriere tipicamente più discontinue e regole pensionistiche meno favorevoli - non c'è alcuna misura strutturale di sostegno all'adeguatezza delle loro pensioni future.

L'unica disposizione ad essi rivolta è quella relativa al **riscatto (oneroso) dei periodi non coperti da contribuzione**, che a sua volta prevede una specifica **riduzione degli oneri di riscatto della laurea per i soli soggetti con meno di 45 anni**.

E' dunque previsto un **doppio canale di riscatto** attraverso l'introduzione di una **soglia anagrafica** arbitraria, destinata a produrre un'ulteriore e **illegittima discriminazione tra lavoratori**, che espone la norma a diversi profili di **incostituzionalità**.

Nel merito, con l'introduzione dell'ennesimo regime sperimentale, il provvedimento riconosce per il solo **triennio 2019-2021**, ai **soggetti rientranti nel sistema di calcolo contributivo integrale**, la possibilità di riscattare, in tutto o in parte, nella misura massima di **5 anni**, anche non continuativi, i periodi non coperti da contribuzione presso forme di previdenza obbligatoria né soggetti ad alcun obbligo contributivo.

La possibilità di riscatto riguarda coloro che non avessero maturato alcun'anzianità contributiva entro il 31 dicembre 1995 (sono esclusi, quindi, i soggetti che optano per il sistema contributivo integrale). Per questi



lavoratori la **misura dell'onere è determinata secondo i criteri generali validi per il riscatto di periodi nell'ambito del sistema contributivo**. L'unica agevolazione è costituita da un regime fiscale di maggior favore:

- è riconosciuta al lavoratore una **detrazione d'imposta pari al 50% degli oneri da riscatto**, con una ripartizione in cinque quote annuali costanti e di pari importo, nell'anno di sostenimento e in quelli successivi;
- è ammessa la **possibilità per i datori di lavoro privati di sostenere l'onere da riscatto**, mediante la destinazione a tal fine dei premi di produzione spettanti al relativo lavoratore. In tal caso, le somme non rientrano nella base imponibile fiscale né del datore né del lavoratore.

Per come (mal) formulata, **la norma non chiarisce** se per il pagamento dell'onere da riscatto da parte del datore di lavoro è necessario un **accordo sindacale preventivo sui premi di produzione**, né se il pagamento possa riguardare solo alcune rate, considerato il carattere eventuale e temporaneo dei premi.

L'altro regime speciale previsto dal decreto riguarda la **disciplina del riscatto dei corsi di studio universitario**, da parte di soggetti che alla data di presentazione della domanda non abbiano compiuto 45 anni. Le norme riguardano anche gli iscritti a cui si applichi il sistema di calcolo cosiddetto misto (cioè, sia retributivo sia contributivo, in base al criterio di *pro rata*), purché i periodi oggetto di riscatto siano da valutare secondo il sistema contributivo.

A questi lavoratori è riconosciuto un **regime di computo dell'onere da riscatto molto più favorevole**.

Invece di assumere a riferimento la retribuzione relativa agli ultimi 12 mesi – come previsto secondo i criteri vigenti ordinari – il calcolo è effettuato con riferimento all'imponibile annuo convenzionale previsto ai fini del calcolo della contribuzione pensionistica a carico degli artigiani e degli esercenti attività commerciali (pari nel 2018 a 15.710 euro). L'onere del riscatto è in tal caso costituito dal versamento di un contributo pari, per ogni anno da riscattare, a tale imponibile convenzionale moltiplicato per l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti (33%). Ne deriva un **onere annuo da riscatto pari a 5.184 euro** (a valori 2018).

Nel complesso, la disciplina presenta almeno due profili di potenziale **illegittimità costituzionale**:

- l'irragionevole diversità dei criteri di calcolo previsti a seconda che il soggetto si trovi al di sotto o al di sopra di una certa **soglia anagrafica**, con manifesta disparità di trattamento tra lavoratori;
- il riferimento, ai fini del computo dell'onere agevolato da riscatto per gli **under 45**, alle sole **aliquote di computo** delle prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria per i **lavoratori dipendenti**, mentre l'ordinamento prevede il riscatto dei periodi in esame anche per lavoratori diversi da quelli subordinati.

4.7. IL CD “ANTICIPO DEL TFS”: UN PRESTITO BANCARIO A TASSI DI MERCATO. L’ESCLUSIONE DELLE BENEFICIARIE DI “OPZIONE DONNA”

Con l’introduzione di Quota 100 si pone per i dipendenti pubblici, in termini ancora più critici, il **problema dei tempi di corresponsione del trattamento di fine servizio (TFS)**, già oggi di almeno due anni superiori a quelli medi di erogazione del TFR ai dipendenti pubblici.

Per evidenti ragioni di cassa, la nuova disciplina prevede che i **termini temporali per la corresponsione dei TFS** ai dipendenti pubblici che accedono alla pensione con Quota 100 **decorrano dal momento in cui il diritto al trattamento pensionistico sarebbe maturato in base alla pensione di vecchiaia o alle altre forme di pensione anticipata** già vigenti.

Ciò significa che, per i pubblici dipendenti che si pensionano con Quota 100, **l’attesa della buonuscita** si può innalzare **fino a 7 anni**.

Per tamponare questo effetto, il decreto introduce per **tutti i dipendenti pubblici che accedono al pensionamento** (a qualunque titolo: anticipato, di vecchiaia e con Quota 100), la possibilità di richiedere una somma pari all’indennità di fine servizio maturata, mediante **finanziamento bancario agevolato**, nell’importo massimo di **45.000 euro** (30.000 euro nella norma originaria del decreto, poi emendata al Senato). Il finanziamento (e i relativi interessi) sono restituiti integralmente a valere sull’indennità di fine servizio liquidata al pensionato, secondo la tempistica di liquidazione definita a normativa vigente.

A differenza di quanto dichiarato dal governo in sede di illustrazione del decreto, **non si tratta dell’atteso sblocco del TFS per gli statali**, ma semplicemente della possibilità di chiedere, a titolo di anticipazione delle somme spettanti, un **prestito bancario a tassi di mercato**, per un importo massimo di 30mila euro, con l’unico beneficio della **garanzia dello Stato**.

I costi del prestito bancario restano dunque a carico dei lavoratori.

Per consentire ai lavoratori interessati di farvi fronte con onere limitato, il decreto prevede contestualmente la **riduzione delle imposte sulle indennità di fine servizio fino a 50 mila euro**.

L’aliquota viene ridotta in misura crescente rispetto al tempo trascorso fra la cessazione del rapporto di lavoro (o, in caso di cessazione anteriore al 1° gennaio 2019, fra tale data) e la corresponsione della relativa indennità. La riduzione d’imposta ammonta, a seconda dei casi, da un **minimo dell’1,5%** a un **massimo del 7,5%**.

Nel complesso, l’operazione annunciata come “immediato anticipo del TFS fino a 30 mila euro” non solo non incide in realtà sui tempi effettivi di erogazione dei trattamenti, ma non è nemmeno di immediata attivazione. Occorre infatti:

- che la richiesta di finanziamento sia basata su apposite **certificazioni INPS**;
- che sia stipulato un **accordo quadro** tra i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dell’economia e delle finanze, della Pubblica Amministrazione, e l’Associazione Bancaria Italiana, sentito l’INPS, entro 60 giorni dalla data di conversione del decreto;

- che sia disciplinata la modalità di presentazione, da parte dei lavoratori interessati, della **richiesta di finanziamento alle banche o agli intermediari aderenti all'accordo**.

E' quindi richiesta una **lunga e articolata procedura attuativa**, ancora tutta da delineare attraverso un **DPCM molto complesso** (da adottarsi entro 60 giorni dalla conversione del decreto, con tre Ministeri concertanti, sentiti INPS, Garante privacy e Antitrust).

A prescindere dalle difficoltà attuative, la nuova disciplina presenta nel merito tre **profili di criticità**:

- Per come è formulata, **non è chiaro se la nuova disciplina del prestito agevolato e della detassazione del TFS si applichi ai soli dipendenti pubblici e non anche ai dipendenti privati**, per i quali pure possono crearsi analoghe situazioni di differimento del TFR. L'esclusione di questi ultimi potrebbe infatti configurare un'illegittima disparità di trattamento.
- Il regime della detassazione fino a 50 mila euro si applica in via generalizzata, indipendentemente dal fatto che il lavoratore acceda al prestito agevolato per avere un anticipo di TFS. Ciò significa che **a godere pienamente della riduzione d'imposta saranno, di fatto, i soli lavoratori più "ricchi"** che non avranno avuto bisogno di ricorrere al prestito bancario.
- Soprattutto, dal tenore letterale della norma sull'anticipo del TFS sembra che siano **escluse le lavoratrici che accedono alla pensione attraverso "Opzione donna"**. Anche in tal caso, in mancanza di una correzione in sede di conversione, la norma potrebbe essere dichiarata illegittima.

4.8. L'ESCLUSIONE DEL MASSIMALE CONTRIBUTIVO PER I DIPENDENTI PUBBLICI

Il decreto introduce la possibilità, per i **dipendenti pubblici** che prestano servizio in **settori privi di forme di previdenza complementare** partecipate dal datore di lavoro, di essere esclusi dall'applicazione del **massimale contributivo** oggi applicabile a tutti i lavoratori nel regime contributivo integrale (cioè ai lavoratori privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e soggetti che abbiano optato per il sistema contributivo integrale).

Con la nuova disciplina tutti i dipendenti pubblici cui si applica il sistema contributivo pieno – sia quelli contrattualizzati che quelli in regime di diritto pubblico – potranno chiedere la **deroga al limite di retribuzione imponibile** introdotto dalla riforma Dini del 1995 (pari nel 2018 a **101.427 euro**). In tal modo, potranno versare i contributi anche sulla quota di retribuzione annua eccedente il massimale contributivo e obbligare il datore di lavoro al versamento dell'aliquota di sua spettanza.

Si tratta di una norma che presenta, innanzitutto, un profilo di potenziale **illegittimità per violazione della parità di trattamento con i lavoratori del settore privato** ai quali il massimale contributivo continua ad applicarsi. Infatti, anche per i dipendenti privati possono non risultare attive forme di previdenza complementare partecipate dal datore di lavoro, senza che ciò integri per il lavoratore l'analogha possibilità di deroga.

Soprattutto, la nuova disciplina **rischia di precludere definitivamente il radicamento della previdenza complementare nel pubblico impiego**, minando il sistema del doppio pilastro di tutela previdenziale.

E' una misura in **netta controtendenza con le scelte dei governi di centrosinistra**, che nella scorsa legislatura hanno introdotto rilevanti forme di incentivo alla previdenza complementare. In primo luogo:

- l'accesso alla **RITA (Rendita integrativa temporanea anticipata)** per i lavoratori che hanno aderito alla previdenza complementare (governo Renzi);
- l'estensione ai **dipendenti pubblici** della deducibilità dei premi e contributi versati;
- per i dipendenti pubblici assunti successivamente dal 2019, la possibilità che le parti istitutive dei fondi pensione regolamentino le modalità di **adesione anche attraverso forme di silenzio-assenso** garantendo una piena diffusione delle informazioni e la libera espressione di volontà dei lavoratori.

4.9. VERSO LA NUOVA GOVERNANCE DI INPS E INAIL. TRA SCORCIATOIE PROCEDURALI E TAGLIO DEI REQUISITI

Con lo stesso provvedimento di decretazione d'urgenza che introduce il Reddito di cittadinanza e Quota 100, il governo mette a segno un tassello determinante ai fini del **pieno controllo sulle strutture amministrative** sulle quali grava il più rilevante onere attuativo delle stesse misure: la **riforma della governance degli istituti previdenziali e il ricambio immediato degli organi di vertice**.

Un articolo apposito è infatti dedicato alla modifica dell'ordinamento **di INPS e INAIL**.

Esso prevede innanzitutto la reintroduzione - tra gli organi di tali enti - del **Consiglio di amministrazione**, le cui funzioni erano state attribuite alla figura del **Presidente** da una norma del decreto-legge n. 78 del 2010.

Con l'abrogazione di quella norma si ripristina dunque la configurazione degli organi già vigente fino alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui sono **organi dell'INPS e dell'INAIL**: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Collegio dei sindaci, il Direttore generale.

Contestualmente sono introdotte alcune **significative modifiche**.

Il **Consiglio di amministrazione** - che nella disciplina previgente era composto dal Presidente e, rispettivamente, da 8 esperti per l'INPS e da 6 esperti per l'INAIL – per entrambi gli enti diventa composto dal **Presidente** e da **4 membri**.

Soprattutto **cambiano i requisiti per la nomina del Presidente**.

Se per i componenti del CdA (ivi compreso il Presidente dell'ente) riacquista efficacia la vecchia disciplina che prevede "comprovata competenza e professionalità, nonché indiscussa moralità ed indipendenza", **la nuova disciplina non prevede più alcun requisito specifico per la nomina del Presidente**.



In particolare, per la nomina dei Presidenti di INPS e INAIL **vengono meno i requisiti di "alta professionalità, capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'ente"**, vigenti fino ad oggi.

Inoltre, il decreto prevede che, **in fase di prima attuazione**, al fine di "assicurare il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dei due enti dopo la scadenza, la decadenza o la cessazione del mandato del Presidente dell'Istituto", si provveda con **decreto ministeriale** alla **nomina** per ciascuno degli enti **di un soggetto che svolga congiuntamente le funzioni del Presidente e del CdA**, nelle more del perfezionamento delle procedure di nomina dei nuovi organi.

In effetti, per assicurare la piena funzionalità amministrativa sarebbe bastata la norma generale vigente sulla proroga temporanea degli organi amministrativi non ricostituiti (di cui all'art. 3, c. 1, del decreto-legge n. 293 del 1994), che il decreto deroga espressamente.

La **scelta del governo** è invece quella di evitare sia la *prorogatio* che un regime commissariale, anticipando la nomina dei Presidenti di INPS e INAIL con **decreto ministeriale**, senza attendere il perfezionamento delle procedure di nomina previste dalla legge e dunque **senza pubblicità preventiva e senza il parere delle Commissioni parlamentari competenti**.

Si tratta di una **forzatura procedurale** che, non solo mette **in tensione il rapporto tra governo e parlamento in materia di nomine pubbliche**, ma è potenzialmente dannosa per la stessa funzionalità amministrativa degli enti previdenziali, ove fosse eccepita la legittimità degli atti amministrativi adottati da organi *pro tempore* costituiti.