

XIV legislatura

Schema di decreto legislativo recante: "Totalizzazione dei periodi assicurativi, in attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 1, lettera d) e 2, lettera o), della legge 23 agosto 2004, n. 243"

(Atto del Governo n. 548)

Novembre 2005
n. 166



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

INDICE

Premessa	pag. 1
Articolo 1 (Totalizzazione ai fini della pensione di vecchiaia e di anzianità).....	pag. 1
Articolo 2 (Totalizzazione ai fini della pensione di inabilità e ai superstiti).....	pag. 3
Articolo 3 (Esercizio del diritto).....	pag. 4
Articolo 4 (Modalità di liquidazione del trattamento).....	pag. 6
Articolo 5 (Pagamento dei trattamenti).....	pag. 9
Articolo 6 (Ricongiunzione per gli iscritti agli Enti costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103).....	pag. 9
Articolo 7 (Norme finali).....	pag. 10
Articolo 8 (Disposizioni finanziarie).....	pag. 11

Premessa

Lo schema di decreto in esame viene emanato in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d) e comma 2, lettera o) della legge n. 243 del 2004. Si rammenta che la legge n. 243 del 2004 prevede che agli oneri derivanti, fra gli altri, dal presente criterio di delega si provveda mediante finanziamenti da individuare annualmente con la legge finanziaria (comma 41 dell'articolo 1 della citata legge) e che l'emanazione della normativa sostanziale sia successiva all'approvazione di provvedimenti legislativi che reperiscano le occorrenti risorse finanziarie (comma 42).

Articolo 1

(Totalizzazione ai fini della pensione di vecchiaia e di anzianità)

Il comma 1 prevede che gli iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria¹, sostitutiva, esclusiva o esonerativa per invalidità, vecchiaia e superstiti, ovvero alle gestioni degli enti di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, che non siano già titolari di trattamento pensionistico autonomo presso una delle predette gestioni, possano cumulare i periodi assicurativi non coincidenti, di durata pari ad almeno 6 anni, per conseguire un'unica pensione.

La predetta facoltà può essere esercitata, ai sensi del comma 2, a condizione che il soggetto interessato abbia compiuto 65 anni di età con un'anzianità contributiva complessiva almeno pari a 20 anni ovvero abbia

¹ In tale ambito sono ricomprese la gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e il Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

cumulato un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni e che sussistano gli ulteriori requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.

Il comma 3 dispone che la totalizzazione è ammessa a condizione che riguardi tutti e per intero i periodi assicurativi di cui al comma 1. La richiesta di restituzione dei contributi, ove prevista, presentata successivamente dopo l'entrata in vigore della presente legge, preclude il diritto all'esercizio della facoltà di totalizzazione.

La RT include il presente articolo nel novero di quelli dai quali complessivamente scaturisce un maggior onere per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive per ricongiunzione e di maggiori oneri pensionistici. I maggiori oneri pensionistici, in particolare, sono quantificati in 53 mln di euro nel 2006, 114 mln nel 2007 e 139 mln nel 2008, in riferimento esclusivamente agli enti previdenziali di diritto pubblico (per quelli di diritto privato si rinvia all'articolo 4 e per gli oneri connessi alla ricongiunzione si rinvia all'articolo 3) e sulla base degli elementi amministrativi forniti dagli enti medesimi. Considerando anche le minori entrate per ricongiunzione al netto del fisco (pari a complessivi 133 mln di euro nel 2006, 72 mln nel 2007 e 47 nel 2008) (vedere anche l'articolo 3), l'effetto complessivo ammonterebbe a 186 mln di euro annui a decorrere dal 2006.

In via preliminare, va segnalata la necessità di ottenere indicazioni in merito ai criteri utilizzati per la determinazione dell'onere nell'importo dianzi esposto.

Al riguardo, si ricorda comunque che nel corso dell'esame parlamentare sul disegno di legge delega il Governo provvede a fornire le stime dei maggiori oneri connessi alle modifiche dell'istituto della totalizzazione, rappresentate dalla sua applicabilità anche in presenza dell'avvenuto conseguimento dei requisiti minimi di pensionamento e ai fini del

pensionamento di anzianità. La quantificazione era pari, in una prima occasione, a 450 mln di euro per gli enti pubblici e 250 mln per quelli privatizzati e, successivamente, a 400 mln di euro complessivi. Entrambe le stime prospettate, fra l'altro, si riferivano al 2003.

In proposito va comunque rilevato che lo schema in esame contiene disposizioni che dovrebbero determinare una contrazione dell'onere rispetto a quello atteso sulla base della legge delega. Si tratta, in particolare, della previsione circa la maturazione di un periodo minimo di 6 anni anziché di 5 in ciascuna cassa previdenziale presso la quale ci si intende avvalere della totalizzazione, dell'introduzione generalizzata del metodo di calcolo contributivo dei trattamenti pensionistici e dell'eliminazione dell'integrazione al minimo, che implicano certamente un contenimento delle spese connesse alla totalizzazione.

Articolo 2

(Totalizzazione ai fini della pensione di inabilità e ai superstiti)

La totalizzazione, ai sensi del comma 1, può valere anche per la liquidazione della pensione di inabilità assoluta e permanente e di quella ai superstiti.

Il comma 2 stabilisce che il diritto alla pensione di inabilità e a quella ai superstiti è conseguito in base ai requisiti di assicurazione e contribuzione richiesti nella forma pensionistica nella quale il lavoratore è iscritto al verificarsi, rispettivamente, dello stato invalidante e del decesso. Ai fini del perfezionamento dei predetti requisiti rileva la sommatoria dei periodi assicurativi e contributivi risultanti presso le singole gestioni di cui al comma 1.

La RT include il presente articolo fra le disposizioni che complessivamente considerate determinano maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che la norma sembra suscettibile di incrementare il numero di beneficiari della pensione di inabilità, essendo stato eliminato il requisito della continuità di almeno 24 mesi di contribuzione². Si rinvia comunque all'analisi complessivamente svolta in relazione all'articolo 1, atteso che di per sé l'articolo in esame non innova sostanzialmente l'ordinamento vigente, risultando il relativo maggior onere esclusivamente il portato di altre modifiche apportate alla normativa vigente.

Articolo 3

(Esercizio del diritto)

Il comma 1 prevede che la totalizzazione è conseguibile a domanda del lavoratore o del suo avente causa.

Il comma 2 preclude la possibilità della totalizzazione nel caso in cui la domanda di ricongiunzione dei periodi assicurativi sia già stata perfezionata mediante accettazione da parte dell'interessato.

Con il comma 3 si concede al lavoratore, la cui domanda per la ricongiunzione sia stata presentata prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo e non sia stata ancora definita a seguito del pagamento integrale delle rate, la possibilità di recedere e di ottenere la restituzione degli importi già versati a titolo di ricongiunzione, maggiorati degli interessi legali.

² V. l'articolo 5 del decreto ministeriale n. 57 del 2003.

Il predetto recesso non può comunque essere esercitato oltre il termine di due anni dall'entrata in vigore del presente decreto.

La RT include l'ultimo comma nel novero delle disposizioni che, complessivamente considerate, determinano maggiori oneri per la finanza pubblica, ascrivendo allo stesso una quota delle minori entrate per ricongiunzione al netto del fisco, pari complessivamente a 133 mln di euro nel 2006, 72 nel 2007 e 47 nel 2008. Infatti, il ridursi delle minori entrate per ricongiunzione è ricondotto dalla RT proprio all'esaurirsi della corresponsione delle restituzioni, giacché il recesso non può comunque essere esercitato oltre il termine di due anni dall'entrata in vigore del presente decreto. Tale riduzione sarebbe in grado, poi, secondo la RT, in relazione ai bilanci degli enti di diritto privato, di compensare i progressivamente crescenti oneri pensionistici, rendendo congrua la copertura prevista per l'onere complessivo.

Al riguardo, si ricorda che la restituzione dei contributi versati a titolo di ricongiunzione è già prevista dalla normativa vigente, che non pone tuttavia limiti temporali all'esercizio della correlata facoltà³. Anche ai fini di una migliore verifica della stima si rileva che andrebbero comunque quantificati separatamente l'importo degli esborsi in favore dei lavoratori a titolo di restituzione (maggiori uscite) e quello dei minori versamenti in conseguenza del progressivo declino nell'utilizzo dell'istituto della ricongiunzione (minori entrate), atteso che la prima delle suddette voci di spesa è destinata ad esaurirsi nell'arco di un biennio. Si rileva comunque che l'ipotesi - che dovrebbe valere, interpretando logicamente la RT, in relazione agli enti di diritto pubblico - circa un effetto di compensazione fra il decremento degli oneri connessi alla ricongiunzione e l'ulteriore aumento dal 2009 di quelli correlati ai trattamenti pensionistici non sembra ispirata a criteri di sufficiente

³ V. l'articolo 3, comma 3, del decreto ministeriale n. 57 del 2003.

prudenzialità, anche alla luce del fatto che solo una quota degli oneri connessi alla ricongiunzione è ascrivibile ai rimborsi che saranno destinati ad esaurirsi entro e non oltre il 2008, alla luce del limite temporale di due anni posto dalla norma in esame rispetto alla disciplina vigente.

Articolo 4

(Modalità di liquidazione del trattamento)

Il comma 1 stabilisce che le gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano il trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati.

La misura del trattamento a carico degli enti previdenziali pubblici è calcolata esclusivamente con le regole del sistema contributivo (comma 2).

Ai sensi del comma 3, la misura del trattamento a carico degli enti previdenziali privatizzati ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994 è calcolata con le regole del sistema contributivo sulla base dei seguenti parametri:

a) il montante contributivo include i contributi soggettivi versati dall'iscritto, compresi quelli a titolo di riscatto ed esclusi gli importi versati a titolo integrativo e di solidarietà;

b) il tasso annuo di capitalizzazione dei contributi è pari al 90% della media quinquennale del tasso di rendimento netto del patrimonio investito con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare, con la garanzia di un tasso minimo annuo dell'1,5%. Si applica il meccanismo di capitalizzazione previsto dalla legge n. 335 del 1995 qualora il tasso calcolato

con tale metodo risulti inferiore a quello sopra indicato e per le annualità antecedenti la privatizzazione di ciascun ente;

c) l'importo della pensione annua è determinato moltiplicando il montante individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età del soggetto al momento del pensionamento;

d) la quota di pensione annua come sopra determinata è maggiorata in proporzione all'anzianità contributiva maturata presso l'ente di categoria, applicando la formula contenuta nell'allegato 1 del presente schema.

Il comma 4 prevede la possibilità di modificare i suddetti parametri e formule qualora intervengano sostanziali innovazioni dei sistemi previdenziali dei singoli enti.

Il comma 5 prevede l'applicazione del sistema di calcolo della pensione vigente nella gestione di appartenenza nel caso in cui l'anzianità contributiva maturata presso la stessa sia uguale o superiore a quella minima richiesta per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Il criterio di cui al comma 5 viene comunque applicato per la misura del trattamento a carico degli enti previdenziali privati costituiti ai sensi del decreto legislativo n. 103 del 1996 (comma 6).

Il comma 7 pone a carico delle gestioni interessate le quote di pensione relative alle posizioni assicurative costituite nelle singole gestioni e dispone che tali quote siano reversibili ai superstiti. Vengono poi individuati i criteri di conversione, ai fini della totalizzazione, dei periodi di iscrizione nelle unità temporali previste da ciascuna gestione.

Il comma 8 stabilisce che la rivalutazione automatica delle pensioni avviene con riferimento al trattamento complessivamente considerato e il relativo onere è, *pro quota*, a carico delle gestioni interessate.

La RT, oltre ad illustrare sinteticamente le disposizioni più rilevanti dell'articolo, inserisce lo stesso nel novero delle disposizioni del decreto che comportano maggiori oneri per la finanza pubblica.

In relazione agli enti privatizzati, la RT ricorda che gli stessi, pur non godendo di trasferimenti dal bilancio dello Stato, sono inglobati nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, il che determina quindi un maggior onere nell'ambito del conto delle PP.AA., per il quale la copertura adottata assicurerebbe adeguata compensazione. Inoltre, la RT asserisce che, sulla base degli elementi amministrativi in possesso dei medesimi e delle conseguenti valutazioni, il calcolo della prestazione secondo il sistema di cui alle lettere a), b), c) e d) riduce la spesa pensionistica che sarebbe conseguita dall'applicazione dell'articolo 71 della legge finanziaria per il 2001, così compensando il maggiore accesso all'istituto da parte degli iscritti.

Al riguardo, si osserva che, oltre a non apparire prudenziale, non risulta suffragata da elementi oggettivi l'asserita compensazione fra i maggiori oneri pensionistici per effetto del più favorevole regime di accesso alla totalizzazione e i risparmi di spesa conseguibili con l'applicazione del più restrittivo criterio di calcolo del trattamento pensionistico contenuto nel presente articolo. Appare pertanto necessaria l'acquisizione di ulteriori elementi di valutazione.

Comunque, per l'analisi degli effetti finanziari dell'adozione del metodo di calcolo contributivo, che riguarda, ai sensi del comma 2, anche gli enti previdenziali pubblici, si rinvia alle osservazioni formulate in relazione all'articolo 1.

Articolo 5

(Pagamento dei trattamenti)

Il comma 1 pone l'onere dei trattamenti a carico delle singole gestioni, ciascuna in relazione alla propria quota.

Il comma 2 attribuisce all'INPS il compito di pagare gli importi liquidati dalle singole gestioni. A tal fine l'INPS stipulerà con gli enti interessati apposite convenzioni.

Il comma 3 individua i tempi di decorrenza delle pensioni derivanti dalla totalizzazione.

La RT non analizza la norma.

Nulla da osservare al riguardo.

Articolo 6

(Ricongiunzione per gli iscritti agli Enti costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103)

Per gli enti di cui alla rubrica la ricongiunzione opera secondo la disciplina recata dalla legge n. 45 del 1990, con esclusione dell'onere di versamento della riserva matematica a carico del richiedente la ricongiunzione, in quanto incompatibile con il sistema di calcolo contributivo.

La RT non include il presente articolo fra quelli suscettibili di determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che l'esclusione del versamento della riserva matematica a carico del richiedente la ricongiunzione sembra suscettibile di determinare una contrazione delle entrate contributive degli enti di cui alla rubrica.

Articolo 7

(Norme finali)

La totalizzazione di cui al presente decreto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2006 (comma 1).

Il comma 2 abroga le disposizioni vigenti in materia di totalizzazione, che restano in vigore, se più favorevoli, per le domande presentate prima dell'entrata in vigore del presente decreto (comma 3).

Il comma 4 fa salve le altre norme vigenti in materia di cumulo dei periodi assicurativi.

La RT, oltre ad inserire l'articolo fra quelli complessivamente suscettibili di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica, provvede a sottrarre dall'onere derivante dalle nuove disposizioni l'importo dell'attuale stanziamento previsto dall'abrogando articolo 71 della "finanziaria" per il 2001, pari a 26 mln di euro.

Al riguardo, premesso che gli effetti finanziari del presente schema di decreto sono in realtà connessi alla normativa che si intende introdurre e non, di per sé, all'abrogazione di quella vigente, si fa presente, per quanto attiene alla riduzione dell'onere complessivo del provvedimento per effetto dell'eliminazione dello stanziamento relativo all'attuale normativa sulla totalizzazione, che la somma indicata nella RT non rappresenta in realtà uno stanziamento recato dal citato articolo 71, bensì, verosimilmente, l'onere effettivamente

registrato per l'istituto della totalizzazione. Infatti, a fronte di un onere connesso alla nuova disciplina quantificato in 186 mln di euro, la copertura viene individuata dal successivo articolo 8 in misura pari a 160 mln di euro alla luce del fatto che la vigente normativa sulla totalizzazione - abrogata con il decreto in esame - determinerebbe un onere annuo pari a 26 mln di euro. Sarebbe comunque auspicabile un chiarimento in ordine al grado di certezza di tale ultima somma.

Articolo 8

(Disposizioni finanziarie)

L'onere derivante dal presente decreto, valutato in 160 mln di euro annui, è coperto mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 203 del 2005.

La RT non analizza i profili inerenti la copertura.

Si rammenta, al riguardo, che l'autorizzazione di spesa di cui si dispone la riduzione è finalizzata proprio alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'esercizio della delega contenuta nella legge n. 243 del 2004 in materia di totalizzazione.

Si sottolinea, poi, che la copertura non è corredata di un'apposita clausola di salvaguardia, la cui apposizione sembra dovuta, atteso che la stima di cui sopra è suscettibile di rivelarsi diversa dalle previsioni. In relazione a tale ultimo profilo, si fa presente che tale clausola non risultava apposta nemmeno nella versione iniziale del decreto-legge n. 203 e che il suo inserimento è stato disposto con l'approvazione di un emendamento presso la 6° Commissione permanente del Senato, poi trasfuso nel maxiemendamento del Governo al medesimo atto normativo. Tale clausola presenta, tuttavia, profili problematici, connessi alla verifica circa la disponibilità di risorse sufficienti nell'ambito del Fondo per

l'occupazione, atteso che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dalla legge n. 468 del 1978, la clausola in questione dispone che all'eventuale eccedenza di spesa si provvederà mediante rideterminazione degli interventi posti a carico del predetto Fondo.

Infine, si fa presente che, in risposta alle osservazioni formulate sul decreto-legge recante l'autorizzazione richiamata, era stata comunque segnalata l'opportunità di inserire tale clausola nel presente decreto legislativo.