

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

---

**Servizio del bilancio**

**Nota di lettura**

**n. 87**

**Emendamenti al disegno di legge A.S. 2058: "Delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria". (Approvato dalla Camera dei deputati)**

Legge delega, trattamento previdenziale

**Marzo 2004**

## INDICE

<b>Premessa</b> .....	pag. 1
<b>Emendamento 1.1000 del Governo - (c.d. "Silenzio - Assenso")</b> .....	pag. 1
<b>Emendamento 1.1001 del Governo - (c.d. "Decontribuzione")</b> .....	pag. 2
<b>Sub-emendamento 1.0.1/1000 del Governo</b> <b>(c.d. "Nuovi requisiti anagrafici")</b> .....	pag. 2
<b>Emendamento 3.0.7 del Governo - Articolo 3-<i>bis</i></b> (Nucleo di valutazione della spesa previdenziale) .....	pag. 11

## **Premessa**

Con la nota di lettura n. 75 erano stati analizzati il testo dell'A.S. 2058 e l'emendamento 1.0.1 del Governo.

Le considerazioni allora svolte vengono ora aggiornate alla luce di tre nuovi emendamenti governativi corredati di apposita relazione tecnica positivamente verificata dal Ministero dell'economia.

### **Emendamento 1.1000 del Governo**

*(c.d. "Silenzio - Assenso")*

I numeri 1) e 2) della lettera g) del comma 2 dell'articolo 1 dell'A.S. 2058 sono sostituiti dall'emendamento in esame.

Le nuove disposizioni introducono il meccanismo del silenzio-assenso per il conferimento del trattamento di fine rapporto alle forme di previdenza complementari.

La nuova RT spiega che tale emendamento non introduce novità sul piano finanziario, riferendosi a criteri di delega per i quali, nel parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato, si provvede in sede di legge finanziaria.

Non vi sono osservazioni da formulare, potendosi anzi ritenere la misura in esame finanziariamente virtuosa rispetto alla formulazione originaria della norma, determinando essa certamente una riduzione del flusso di conferimenti del t.f.r. alla previdenza complementare, conferimenti ai quali la

RT originaria ascriveva effetti finanziari negativi in termini di minore entrate fiscali e di oneri per compensazioni in favore delle imprese.

### **Emendamento 1.1001 del Governo**

*(c.d. "Decontribuzione")*

L'emendamento in esame sopprime il criterio di delega relativo alla riduzione dell'aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori neoassunti (art. 1, comma 1, lettera g), numero 7).

La nuova RT asserisce che tale soppressione, riguardando un criterio di delega per il quale era previsto il rinvio alla legge finanziaria, determinerà minori esigenze finanziarie in tale ambito.

Nulla da osservare al riguardo.

### **Sub-emendamento 1.0.1/1000 del Governo**

*(c.d. "Nuovi requisiti anagrafici")*

Il comma 1 dell'articolo 1-ter previsto dall'emendamento 1.0.1 del Governo viene sostituito dal subemendamento in esame.

Con la lettera a) si dispone che dal 2008 il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di anzianità per i lavoratori dipendenti ed autonomi, fermo restando il requisito di anzianità contributiva non inferiore a 35 anni, si consegue nel biennio 2008-2009 al raggiungimento dei 60 anni di

età (61 per gli autonomi) e nel quadriennio 2010-2013 al raggiungimento di 61 anni di età (62 per gli autonomi).

L'accesso al pensionamento è comunque possibile in presenza di un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni.

La lettera b) prevede i seguenti requisiti per il pensionamento dei lavoratori la cui pensione è liquidata esclusivamente con il sistema contributivo:

- 1) un'età anagrafica pari a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini;
- 2) un'anzianità contributiva pari a 40 anni;
- 3) un'anzianità contributiva pari a 35 anni, unitamente all'età anagrafica sopra indicata in rapporto all'accesso al trattamento d'anzianità.

Con la lettera c) si modifica, per i lavoratori di cui alle lettere a) e b) che accedono al pensionamento prima dei 65 anni di età (se uomini) o dei 60 anni di età (se donne), il sistema delle cosiddette finestre di uscita, posticipando tutte le decorrenze dei trattamenti pensionistici attraverso la chiusura di 2 delle 4 "finestre" attualmente esistenti.

Tali modifiche non si applicano ai lavoratori in possesso della certificazione di cui all'articolo 1-*bis*. Restano altresì confermate le disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge n. 449 del 1997 per il personale del comparto scuola.

La lettera d) assimila i lavoratori parasubordinati ai lavoratori dipendenti, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente e al successivo comma.

La RT, dopo aver spiegato la portata della norma, chiarisce, analogamente a quanto già asserito in relazione alla quantificazione degli effetti finanziari del cosiddetto "scalone" previsto dalla versione iniziale

dell'emendamento 1.0.1 del Governo, che si è tenuto conto dell'applicazione della normativa vigente ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2007 (anche se dovessero accedervi successivamente), nonché della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo, mentre non sono stati considerati gli effetti finanziari che possono derivare dall'introduzione o dal potenziamento di agevolazioni in favore dei lavoratori che svolgono attività usuranti e delle lavoratrici madri.

Gli effetti complessivi delle misure in esame sono riportati nella tabella seguente, che riproduce quella inserita nella RT:

<i>dati in milioni di euro</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
minore spesa pensionistica	596	3.567	6.273	8.154	9.139	9.195
minore spesa indennità buonuscita dipendenti PA	0	1.170	1.184	994	267	-148
riduzione risparmi ex articolo 1-quinquies (em. 1.0.1/1000)	-110	-224	-227	-231	-234	
<b>Effetti complessivi</b>	<b>486</b>	<b>4513</b>	<b>7230</b>	<b>8917</b>	<b>9172</b>	<b>9047</b>

La RT asserisce che tali stime sono state effettuate sulla base dei seguenti parametri e metodologie:

- 1) 245.000 nuovi potenziali pensionati d'anzianità all'anno (120.000 nel settore privato, 65.000 autonomi e 60.000 nel settore pubblico);
- 2) un importo medio delle pensioni d'anzianità pari a circa 22.000 euro per i dipendenti privati, 14.000 per i lavoratori autonomi e 25.500 per i dipendenti pubblici.
- 3) 230.000 soggetti (di cui 175.000 nel 2008) che accederanno al pensionamento dal 2008 usufruendo del regime attualmente

vigente, in virtù della certificazione dei diritti acquisiti (quindi, i soggetti interessati all'applicazione dei nuovi requisiti per il pensionamento nel periodo 2008-2013 risulterebbero complessivamente essere :  $245.000 \times 6 - 230.000 = 1.240.000$ );

- 4) l'applicazione dei nuovi requisiti e delle nuove decorrenze per il pensionamento d'anzianità ai soggetti interessati dalla nuova normativa, con l'estensione del sistema delle finestre anche a coloro che accedono al pensionamento nel sistema contributivo;
- 5) 10.000 soggetti ai quali sarà consentito l'accesso al pensionamento, dopo il 2008, sulla base della normativa previdenziale attualmente vigente (la RT analizza separatamente tale aspetto, di cui si darà conto in seguito);
- 6) l'eliminazione della possibilità, precedentemente prevista fino al 2015, di poter accedere al pensionamento di anzianità con i requisiti attualmente vigenti, optando per un trattamento calcolato interamente con il sistema contributivo.

La RT fa poi presente che si è altresì tenuto conto, con riferimento ai dipendenti pubblici, delle minori erogazioni per indennità di buonuscita o trattamento di fine servizio (al netto degli effetti fiscali).

Concludendo la disamina degli effetti finanziari del provvedimento per il periodo 2004-2013, la RT stima il numero complessivo di pensioni che non saranno erogate in virtù delle modifiche in esame in circa 330.000 per il 2010 e in circa 460.000 per il 2013 (rispetto alle 280.000 e 400.000 precedentemente indicate<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Vedasi la documentazione depositata dal Governo presso la Commissione bilancio del Senato in data 27 gennaio 2004 in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 27 gennaio 2004.

Al riguardo, riprendendo quanto già asserito nella NL 75 (pagina 48), ad un primo esame si osserva innanzitutto che la RT non fornisce alcuna stima, nell'ambito del totale delle pensioni d'anzianità che sarebbero state erogate a legislazione vigente, delle pensioni che saranno conseguite attraverso il solo canale dell'anzianità contributiva, che non viene modificato dalla nuova disciplina nemmeno per gli anni successivi al 2008.

Si sottolinea, inoltre, che la previsione di eventuali sistemi agevolativi per i lavoratori che svolgono attività usuranti e per le lavoratrici madri, lasciata invariata dal presente subemendamento, potrebbe incidere significativamente sul livello dei risparmi attesi dalla RT, riducendone l'entità.

Al riguardo, occorre rammentare che il parere sul testo del d.d.l. espresso dalla V Commissione permanente subordina l'attuazione delle misure onerose alla predisposizione di apposite risorse in sede di legge finanziaria.

Appare opportuna poi una conferma del fatto che i risparmi relativi alla spesa pensionistica siano intesi al netto degli effetti fiscali indotti, come sembra potersi dedurre tanto dal confronto delle cifre indicate in valore assoluto con quelle riportate sotto forma di percentuale sul PIL, quanto dagli schemi di valutazione già adottati per il calcolo degli effetti fiscali<sup>2</sup> relativi all'emendamento 1.0.1 del Governo, dal momento che tali effetti sono computati soltanto per i soggetti che accettano il metodo di calcolo contributivo della propria pensione (essendo stata tale possibilità eliminata, gli effetti fiscali saranno evidentemente nulli).

In merito alla nuova quantificazione, si osserva che, pur in presenza di una modifica dei requisiti anagrafici per il pensionamento, resi meno

---

<sup>2</sup> Tali schemi di valutazione sono succintamente descritti nella documentazione del Governo (punto 9, numero 2) di cui alla precedente nota.



stringenti rispetto a quelli previsti dall'emendamento 1.0.1 del Governo, la RT ascrive alla misura in esame risparmi in termini di minore spesa pensionistica maggiori di quelli attesi dall'emendamento 1.0.1.

In assenza di modifiche dei parametri di base, tali maggiori risparmi dovrebbero dunque essere riconducibili alle altre due innovazioni introdotte con il subemendamento *de quo*, rappresentate, la prima, dall'irrigidimento del sistema delle cosiddette "finestre" e, la seconda, dall'eliminazione della possibilità di continuare ad accedere al pensionamento con i requisiti anagrafici e contributivi attualmente vigenti, con opzione per il sistema interamente contributivo di calcolo del trattamento pensionistico. Sotto tale profilo, si evidenzia innanzitutto che la RT non indica separatamente gli effetti finanziari riconducibili a tali ultime due novità, il che rende conseguentemente difficile la valutazione della correttezza della quantificazione.

Comunque, in sede di prima approssimazione e ribadendo la necessità di una valutazione analitica degli effetti finanziari delle singole misure, sembra potersi dedurre dalla RT - salvo ulteriori specificazioni del Governo - che i risparmi ascrivibili alla modifica del sistema delle "finestre" perlomeno eguagliano il complesso dei maggiori risparmi attesi rispetto all'emendamento 1.0.1, alla luce del fatto che il cospicuo allentamento dei requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento d'anzianità<sup>3</sup> implica conseguenze finanziarie (di segno negativo) non minori di quelle (di segno positivo) attribuibili all'eliminazione della possibilità di accedere alla pensione con i requisiti vigenti subendo, tuttavia, la penalizzazione del metodo contributivo di

---

<sup>3</sup> Si ritiene utile proporre, al riguardo, a mero titolo esemplificativo, due casi per chiarire la possibile portata finanziaria del subemendamento: 1) un soggetto maschio, lavoratore dipendente, che nel 2008 avrà raggiunto i 60 anni d'età e i 35 anni di contribuzione, potrà accedere da subito alla pensione, mentre, sulla base dell'emendamento 1.0.1 avrebbe dovuto attendere

calcolo del trattamento pensionistico<sup>4</sup>. Limitando l'analisi al triennio 2008-2010, sulla base di queste considerazioni e nell'ipotesi, implicitamente assunta dalla RT<sup>5</sup>, che 50.000 soggetti pensionabili a legislazione vigente saranno nel suddetto periodo in possesso anche dei nuovi requisiti previsti (e quindi dovranno sottostare al più rigido sistema delle finestre che si intende introdurre), sembra ragionevole far emergere risparmi ascrivibili al diverso sistema delle decorrenze delle pensioni di importo inferiore a quello rappresentato dai maggiori risparmi netti attesi dal subemendamento rispetto all'emendamento 1.0.1., pari nel 2008 a 187 mln di euro, nel 2009 a 718 mln di euro e nel 2010 a 1008 mln di euro.

Pertanto, oltre che in relazione ai risparmi connessi al posticipo nell'erogazione dei trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici (sui quali la RT non fornisce alcun elemento ai fini di una verifica della relativa quantificazione), appaiono indispensabili l'acquisizione di dati più analitici sulla questione appena sollevata e, più in generale, l'esplicitazione della procedura seguita anche in ordine alla quantificazione attinente agli effetti *stricto sensu* pensionistici.

La RT, poi, riporta gli effetti delle misure appena analizzate in termini di minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL in un'ottica di medio-lungo periodo<sup>6</sup>, evidenziando una riduzione della spesa pensionistica pari allo 0,7% annuo dal 2012 al 2018 (con un massimo dello 0,8% nel 2015-2016). Successivamente, la predetta riduzione tenderebbe a contrarsi,

---

5 anni; 2) un soggetto maschio, lavoratore dipendente, che nel 2008 avrà raggiunto i 58 anni d'età e i 35 di contribuzione potrà accedere alla pensione dal 2011 mentre, sulla base dell'emendamento 1.0.1, ciò sarebbe stato possibile solo nel 2013.

<sup>4</sup> Si ricorda, infatti, da un lato, che la stessa RT all'emendamento 1.0.1 indicava in soli 29.000 i soggetti optanti per tale possibilità e, dall'altro, che tali soggetti, se non optanti, avrebbero goduto dell'intero trattamento pensionistico calcolato con il più favorevole metodo retributivo.

<sup>5</sup> Cfr. le cifre relative al numero di pensioni che non saranno erogate nel periodo 2008-2010, riportate a pagina 5 della presente Nota.

stabilizzandosi allo 0,6% del PIL nel corso del terzo decennio, decrescendo progressivamente nell'arco della quarta decade, fino ad annullarsi nel 2040. In seguito, si avrà un incremento della spesa pensionistica rispetto a quella attesa a legislazione vigente, in quanto, ovviamente, a fronte di risparmi pensionistici stabili, si saranno stratificate leve di pensionati che percepiranno assegni di importo medio più elevato dell'attuale.

Il comma 1-*bis* dispone, dal 2014, l'ulteriore elevazione di un anno dei requisiti anagrafici indicati nella lettera a) di cui sopra. Può tuttavia essere disposto il differimento di tale elevazione ove risultassero risparmi di spesa superiori alle previsioni e di entità tale da garantire effetti finanziari complessivamente equivalenti a quelli previsti con l'ulteriore innalzamento del requisito relativo all'età anagrafica.

La RT non si sofferma sulla norma, sulla quale non vi sono comunque osservazioni da formulare.

Il subemendamento in esame inserisce poi l'articolo 1-*quinquies*, con il quale si dispone che continuano ad applicarsi anche dopo il 2008, nel limite massimo di 10.000 lavoratori, le vigenti disposizioni in materia di pensionamenti di anzianità in favore dei lavoratori collocati in mobilità o destinatari dei fondi di solidarietà di settore che si trovino nelle condizioni indicate nelle lettere a) e b) del presente articolo. Il comma 2 di detto articolo prevede che l'INPS monitori le domande di pensionamento presentate ai sensi della disposizione in esame, al fine di garantire il rispetto del limite massimo di 10.000 trattamenti erogabili sulla base della normativa appena descritta.

---

<sup>6</sup> Si tratta delle proiezioni effettuate mediante il modello demografico di previsione della spesa pensionistica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, basato sul cosiddetto scenario nazionale base, che sconta una dinamica reale del PIL pari all'1,4-1,5% medio annuo nell'intero periodo di previsione (ma del 2% annuo nel periodo iniziale).

La RT, dopo aver descritto la norma, indica i parametri, di seguito riportati, sui quali è stata fondata la relativa quantificazione:

- 1) 10.000 soggetti interessati;
- 2) importo medio di pensione nel 2008 pari a 22.000 euro circa;
- 3) decorrenza, sulla base di un'ipotesi estremamente prudentiale, di tutti i trattamenti pensionistici in esame dal 1° luglio 2008.

Gli effetti finanziari, rappresentati da minori risparmi rispetto a quelli rivenienti dalla modifica dei requisiti anagrafici per il pensionamento, previsti dall'emendamento 1.0.1 del Governo ed espressi in milioni di euro, sono riportati nella seguente tabella:

2008	2009	2010	2011	2012
<b>-110</b>	<b>-224</b>	<b>-227</b>	<b>-231</b>	<b>-234</b>

La quantificazione appare sostanzialmente corretta.

Si sottolinea, tuttavia, il possibile emergere di un profilo problematico connesso all'eventualità di un contenzioso giudiziario in merito alla limitabilità a 10.000 soggetti del tipo di intervento derogatorio previsto dall'articolo in esame. La questione richiama quella più generale postasi in riferimento alle novità introdotte dal decreto-legge n. 194 del 2002 in ordine al regime di copertura delle leggi ordinarie. In questo caso il problema si pone con riferimento alla coesistenza tra diritti soggettivi e tetti di spesa, questi ultimi rappresentati dal limite massimo di soggetti interessati alla deroga, presumibilmente introdotto per limitare i minori risparmi.

## **Emendamento 3.0.7 del Governo**

### **Articolo 3-*bis***

*(Nucleo di valutazione della spesa previdenziale)*

L'emendamento modifica la disciplina relativa al Nucleo di valutazione della spesa previdenziale di cui all'articolo 1, comma 45, della legge n. 335 del 1995 e disponendo l'aumento del numero dei membri da 15 a 20.

L'emendamento è privo di RT.

Al fine di coordinare il personale di supporto del nucleo, un dirigente di seconda fascia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è destinato all'ente in questione senza un incremento della dotazione organica.

Al riguardo, occorrerebbe chiarire con quali modalità la destinazione di un dirigente di seconda fascia al coordinamento del personale del Nucleo possa avvenire senza determinare mutamenti nella dotazione organica di fatto, atteso che nel momento in cui a tale dirigente verrà conferito il nuovo incarico si determinerà una posizione vacante che sarà suscettibile di essere coperta con il conferimento di un altro incarico dirigenziale.

Il comma 2 dell'emendamento dispone che la remunerazione dei componenti del Nucleo sia, conseguentemente all'incremento dei membri, rideterminata al fine di non comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Al riguardo, si osserva che la garanzia dell'invarianza della spesa potrebbe essere garantita solo laddove si proceda contestualmente alla rideterminazione dei compensi e alla nomina del nuovo Nucleo nella nuova composizione individuata dall'emendamento in parola.