

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

SERVIZIO DEL BILANCIO

Nota di lettura

n. 75

A.S. n. 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) ed emendamento 1.0.1 del Governo.

Legge delega, trattamento previdenziale

Gennaio 2004

INDICE

Articolo 1, comma 1 (Previdenza obbligatoria e complementare).....	pag. 1
- Emendamento 1.0.1 del Governo	pag. 2
Articolo 1, comma 2, lettera a) (Certificazione della posizione previdenziale).....	pag. 2
- Emendamento 1.0.1 del Governo	pag. 4
Articolo 1, comma 2, lettera b) (Incentivi economici al posticipo del pensionamento di anzianità).....	pag. 5
- Emendamento 1.0.1 del Governo	pag. 9
Articolo 1, comma 2, lettera c) (Incentivi economici al posticipo del pensionamento di vecchiaia).....	pag. 18
Articolo 1, comma 2, lettera d) (Abolizione progressiva del divieto di cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro)	pag. 19
Articolo 1, comma 2, lettera e) (Anticipazione della facoltà di richiedere il supplemento di pensione)	pag. 21
Articolo 1, comma 2, lettera f) (Accelerazione dell'innalzamento delle aliquote contributive dei parasubordinati)	pag. 22
Articolo 1, comma 2, lettera g) (Incentivazione della previdenza complementare).....	pag. 25
Articolo 1, comma 2, lettera h) (Aumento dell'esenzione contributiva per le erogazioni previste dalla contrattazione decentrata).....	pag. 33
Articolo 1, comma 2, lettera i) (Disposizioni sul sistema di vigilanza sui fondi pensione)	pag. 34
Articolo 1, comma 2, lettera l) (Modifica della disciplina fiscale della previdenza complementare)	pag. 35
Articolo 1, comma 2, lettera m) (Misure per l'emersione del lavoro sommerso di pensionati)	pag. 36

Articolo 1, comma 2, lettera n) (Completamento del processo di separazione fra assistenza e previdenza).....	pag. 37
Articolo 1, comma 2, lettera o) (Ampliamento delle fattispecie di applicazione dell'istituto della totalizzazione)	pag. 37
Articolo 1, comma 2, lettera p) (Estensione dei criteri del presente articolo al pubblico impiego)	pag. 40
Articolo 1, comma 2, lettera q) (Abrogazione delle norme incompatibili con la disciplina prevista nei decreti delegati)	pag. 43
- Emendamento 1.0.1 del Governo	pag. 43
Articolo 1-ter	pag. 44
Articolo 2 (Riduzione del costo del lavoro).....	pag. 50
Articolo 3 (Associati in partecipazione e prestatori di lavoro occasionali)	pag. 51
Articolo 4 (Istituzione del Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive).....	pag. 52
Articolo 5 (Riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria)	pag. 53
Articolo 6 (Disposizioni relative agli enti previdenziali privatizzati).....	pag. 53
Articolo 7 (Copertura finanziaria).....	pag. 54
- Emendamento 1.0.1 del Governo	pag. 60
Articolo 8 (Testo unico in materia previdenziale).....	pag. 61

Articolo 1, comma 1

(Previdenza obbligatoria e complementare)

Si delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:

- a) certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei relativi requisiti;
- b) incentivare, dal punto di vista fiscale e contributivo, i lavoratori che maturino i requisiti per la pensione di anzianità a continuare l'attività lavorativa;
- c) liberalizzare l'età pensionabile;
- d) eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro;
- e) sostenere e favorire lo sviluppo della previdenza complementare;
- f) estendere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi;
- g) estendere ai lavoratori iscritti alla gestione dei parasubordinati le prestazioni e le garanzie sociali e formative previste per i lavoratori dipendenti e autonomi, in modo che sia comunque garantito l'equilibrio finanziario relativo a ciascuna tipologia di prestazione.

Si esamineranno, di seguito, i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega (articolo 1, comma 2, lettere da *a*) a *q*)), indicando, per ciascuno di essi, il meccanismo di copertura individuato¹.

¹ Per l'analisi metodologica sulle modalità di copertura adottate si rinvia alle osservazioni formulate sull'articolo 7.

Emendamento 1.0.1 del Governo

Si fa presente che gli articoli aggiuntivi 1-*bis* e 1-*quater*, introdotti con l'emendamento in esame, comportano la soppressione delle lettere a) e b) di cui sopra.

Articolo 1, comma 2, lettera a)

(Certificazione della posizione previdenziale)

Con la norma si dispone che sia garantita al lavoratore che matura i requisiti per la pensione di anzianità, la certificazione della propria posizione previdenziale, tenendo conto del regime previdenziale vigente al momento della stessa, con riconoscimento del diritto alla pensione, esercitabile liberamente dal lavoratore in qualsiasi momento successivo, indipendentemente da ogni modifica legislativa. Per il calcolo della pensione l'anzianità contributiva maturata fino alla data di conseguimento del diritto alla stessa è computata secondo i criteri vigenti a tale data.

La RT ascrive alla norma l'effetto di stabilizzare le propensioni al pensionamento rispetto ad eventuali annunci di modifiche legislative concernenti i requisiti per il pensionamento, considerando che nel passato le scelte dei lavoratori sono state influenzate dalla prospettiva di possibili restrizioni in materia di pensioni di anzianità.

Sotto tale profilo, la RT valuta che una parte dei lavoratori dipendenti che accedono annualmente alla pensione di anzianità (165.000 unità), stimata prudenzialmente in circa il 4% (6.600 unità), decida di posticipare il pensionamento per un periodo medio di un anno, determinando, sulla base di un importo pensionistico medio di 18.600 euro, una minore spesa pensionistica per 57 mln di euro nel 2003, 114 nel 2004, 119 nel 2005 e cifre

progressivamente crescenti per gli anni successivi secondo il prevedibile andamento del livello dei trattamenti pensionistici.

Innanzitutto, occorre premettere che, alla luce del tempo trascorso dalla data di predisposizione della RT e dei prevedibili tempi di approvazione delle misure attuative del principio in esame, occorre considerare le cifre appena riportate riferite, rispettivamente, al 2004, al 2005 e al 2006, anziché al 2003, al 2004 e al 2005, ovviamente a condizione della attualità delle stime contenute nella RT originaria, da verificare.

Si osserva, poi, che non sembrano sufficientemente argomentate le ipotesi relative ad un 4% di potenziali pensionandi che decidono di permanere al lavoro per un anno aggiuntivo. Sarebbe pertanto opportuno avere al riguardo gli elementi che hanno indotto a una tale previsione, in riferimento sia alla percentuale che alla durata della permanenza.

Inoltre, si sottolinea che la quantificazione del livello dei risparmi indicato dalla RT per il primo anno di applicazione della misura (57 mln di euro) appare condizionata all'efficacia della certificazione per l'intero anno. Pertanto, il livello di risparmi effettivamente conseguibile nel 2004 andrebbe ragguagliato al periodo di vigenza del principio di certificazione, sulla base dei prevedibili tempi di approvazione del decreto delegato.

Il criterio di delega appena analizzato è inserito fra quelli che, secondo la RT, comportando minori spese o maggiori entrate, compensano altri criteri di delega di natura onerosa. Pertanto, una eventuale riconsiderazione dell'entità dei risparmi in questione comporta una ridefinizione del grado di copertura complessivo del provvedimento.

Emendamento 1.0.1 del Governo

Con il presente emendamento, che introduce l'articolo 1-*bis*, interamente sostitutivo della lettera appena esaminata, viene specificato che il meccanismo della certificazione della posizione previdenziale, come sopra descritto, viene concesso ai lavoratori che maturino, sino al 31 dicembre 2007, i requisiti attualmente prescritti per l'accesso al pensionamento di anzianità o a quello previsto dal sistema contributivo. Come chiarito dal comma 2 dell'articolo 1-*bis*, i periodi di lavoro maturati fino alla data di conseguimento del diritto alla pensione sono computati, ai fini del calcolo dell'ammontare della prestazione, secondo i criteri vigenti al 31 dicembre 2007. Il comma 3, infine, assicura la facoltà incondizionata di accedere al pensionamento in qualsiasi momento successivo alla data di maturazione dei requisiti previsti.

La RT integrativa non considera la norma.

Al riguardo, si ricorda che la versione iniziale del principio della certificazione dei diritti acquisiti, sopra analizzata, non prevedendo un limite temporale di vigenza (ora fissato al 31 dicembre 2007), avrebbe assicurato risparmi anche per gli anni successivi al 2007, secondo quanto asserito dalla RT originaria. Conseguentemente, a parte le osservazioni svolte in merito alla quantificazione dei risparmi come inizialmente indicati, è utile far presente che con la nuova formulazione della norma non dovrebbe essere più possibile considerare conseguibili i risparmi indicati dalla RT originaria in relazione agli anni successivi al 2007 e che, pertanto, gli stessi dovrebbero essere espunti dal computo degli effetti finanziari del disegno di legge delega, come emendato.

Per quanto attiene alla quantificazione della RT, atteso che l'emendamento, a differenza della disposizione originaria, ha valenza

immediatamente precettiva², per cui i relativi effetti inizierebbero a verificarsi con l'entrata in vigore della norma (mentre il testo-base, necessitando dei decreti delegati di attuazione per essere operativo, non appare idoneo a modificare i comportamenti dei soggetti interessati prima del periodo di tempo necessario per l'emanazione dei suddetti decreti), si fa presente che la stima riportata nella RT originaria per il primo anno (57 mln di euro) dovrebbe essere ridotta di una percentuale inferiore a quella presumibile in rapporto al testo base, in considerazione del fatto che non si tratta più di un criterio di delega.

Articolo 1, comma 2, lettera b)

(Incentivi economici al posticipo del pensionamento di anzianità)

Si stabilisce che il lavoratore che si trova nella situazione analizzata nel precedente paragrafo possa, oltre che proseguire l'attività lavorativa con le ordinarie regole previdenziali, optare per un regime fiscale e contributivo speciale, subordinatamente all'impegno a posticipare, senza concludere un nuovo contratto di lavoro, l'accesso al pensionamento per un periodo di almeno due anni rispetto alla prima scadenza utile prevista dalla normativa vigente.

Tale regime speciale consiste nell'esenzione totale dal versamento dei contributi sia a carico del lavoratore che del datore di lavoro, con loro destinazione al lavoratore (per almeno il 50%) e alla riduzione del costo del

² In proposito, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali ha chiarito che: "la certificazione [...] espleta una valenza ricognitiva del diritto [...] configurabile come un vero e proprio diritto soggettivo, spettante [...] a seguito della maturazione dei requisiti e a prescindere quindi dall'effettivo rilascio della certificazione" (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2003, pagina 131).

lavoro, nonché nell'assoggettamento a tassazione separata della maggiorazione della retribuzione conseguente all'esercizio dell'opzione.

La RT originaria riconosce che la norma, con alcune modifiche, ripropone il contenuto dell'articolo 75, commi 1-4, della legge n. 388 del 2000, i cui risultati sono stati scarsissimi (circa 300 aderenti a febbraio 2002). Pertanto, sulla scorta di criteri di ragionevolezza e prudenza, non vengono ascritti effetti finanziari alla misura in esame.

Al riguardo, si sottolinea che la disposizione amplia i vantaggi vigenti, prevedendo la tassazione separata della retribuzione percepita, e modifica in senso favorevole al lavoratore la suddivisione tra datori di lavoro e lavoratori dei contributi non versati.

In primo luogo, non risultano esplicitate, in ordine alla lettera in questione, le ragioni che hanno indotto il Governo a considerare la norma finanziariamente neutrale sulla finanza pubblica rispetto alla legislazione vigente.

Inoltre, poiché non risulta esplicitamente esclusa l'esenzione dai contributi non pensionistici (infortunio, malattia, assegno per il nucleo familiare), è necessario un chiarimento al riguardo, trattandosi peraltro di prestazioni per le quali non è verosimile ipotizzare la mancata erogazione. Inoltre, si ricorda che durante l'esame presso la Camera dei deputati si è provveduto ad eliminare la necessità della novazione del rapporto di lavoro per la sua prosecuzione secondo lo speciale regime contributivo in esame, con ciò evitando di subordinare tale opzione al *placet* del datore di lavoro, requisito finora necessario e che è stato considerato una delle cause della scarsa adesione dei lavoratori al sistema di incentivi sopra descritto, con il risultato dunque che la norma dovrebbe sortire maggiori effetti.

L'efficacia della misura in esame andrebbe valutata anche con riguardo alla disciplina proposta dal provvedimento in materia di cumulo fra redditi da

lavoro e pensione, disciplina modificata nel 2002 dall'articolo 44, comma 1, della legge finanziaria per il 2003 (n. 289 del 2002). Si ricorda che il comma 2 di tale articolo ha anche previsto l'accesso al regime di totale cumulabilità nell'ipotesi in cui mancano i requisiti (58 anni di età e 37 di anzianità contributiva) per coloro che sono già pensionati al 1° dicembre 2002 o abbiano presentato domanda di pensionamento entro il 30 novembre 2002, attraverso il versamento di un contributo *una tantum*.

Va peraltro chiarito, sotto quest'ultimo aspetto, che gli effetti finanziari della vigente disciplina sul cumulo risultano già scontati ai fini degli equilibri di bilancio a legislazione vigente, per cui essi non possono essere considerati nell'ambito del provvedimento in esame.

In merito alla connessione tra la normativa relativa al regime del cumulo, al momento più favorevole rispetto al passato, e gli effetti della norma sul posticipo del pensionamento, si può tenere presente il fatto che per i soggetti che hanno maturato i requisiti per il cumulo potrebbe risultare più vantaggioso cumulare reddito e pensione piuttosto che percepire lo stesso reddito aumentato della quota dell'incentivo; anzi, tali soggetti potrebbero essere indotti al pensionamento proprio dalla possibilità di cumulare, il che dovrebbe costituire un fattore disincentivante ai fini dell'utilizzo della facoltà prevista dalla norma (al contrario, per i soggetti prossimi alla maturazione dei predetti requisiti potrebbe verificarsi un "effetto traguardo", ossia un interesse al posticipo del pensionamento proprio al fine di maturare i requisiti per l'accesso al cumulo).

Un ulteriore effetto disincentivante potrebbe discendere poi dalla considerazione del fatto che il valore attuale dell'incremento pensionistico che si perde per il mancato versamento dei contributi verosimilmente eccede il vantaggio economico conseguibile durante il biennio di permanenza, anche se va considerato che anche in questo caso tale fattore disincentivante assume

un'importanza variabile a seconda che il dipendente abbia maturato o meno i requisiti per usufruire del cumulo: soprattutto in presenza di soggetti che percepirebbero pensioni calcolate secondo il metodo retributivo, appare difficile che si verificino adesioni al nuovo regime di incentivi in misura diversa rispetto a quanto registrato finora.

Infine, si evidenzia che, nella valutazione degli effetti finanziari della norma, andrebbe prudenzialmente considerata la possibilità che l'incentivo economico in esame venga erogato anche a soggetti che sarebbero comunque intenzionati a prolungare la loro permanenza al lavoro (cosiddetto effetto "peso-morto", tipico dei provvedimenti consistenti in incentivi). In particolare, anche in questo caso, alla luce delle modifiche introdotte al regime del cumulo, tale possibilità va valutata anche per quei lavoratori per i quali proprio la prospettiva di cumulare reddito e pensione rappresenta già un incentivo sufficiente al prolungamento del proprio rapporto di lavoro, in attesa di utilizzare la possibilità di cumulo prevista a legislazione vigente. In tale ultimo caso si ha un onere netto (rispetto alla legislazione vigente) pari ai contributi non versati (anche se si avrebbe, poi, un risparmio in conseguenza del ridotto trattamento pensionistico).

Pertanto, per l'aspetto relativo al cosiddetto "peso-morto", andrebbe approfondito se il relativo effetto finanziario può essere contenuto nei limiti del vantaggio complessivo netto connesso alla lettera in questione e derivante dalle eccedenze del risparmio per la mancata erogazione di pensioni rispetto alle minori entrate per il regime fiscale e contributivo previsto dalla norma stessa.

Emendamento 1.0.1 del Governo

L'emendamento in esame, che introduce l'articolo 1-*quater*, interamente sostitutivo della lettera appena esaminata, prevede, limitatamente al periodo 2004-2007 ed al fine di incentivare il posticipo del pensionamento e di contenere gli oneri finanziari connessi, per i lavoratori dipendenti del settore privato, che abbiano maturato i requisiti minimi per il pensionamento d'anzianità e che proseguano l'attività lavorativa, la facoltà di rinunciare all'accredito presso l'A.G.O. dei contributi teoricamente dovuti, con contestuale corresponsione ai predetti lavoratori dell'intero importo dei contributi. Tali contributi, fra l'altro, non concorreranno a formare il reddito da lavoro dipendente del lavoratore (commi 1 e 3).

Come stabilito dal comma 2 dell'articolo 1-*quater*, nel caso di esercizio della predetta facoltà, all'atto del pensionamento il lavoratore si vedrà riconosciuto il trattamento che gli sarebbe spettato alla data della prima scadenza utile per il pensionamento dopo l'esercizio della predetta facoltà, fatti salvi gli adeguamenti del trattamento pensionistico nel frattempo intervenuti per effetto della rivalutazione automatica al costo della vita (in sostanza, i trattamenti pensionistici corrisponderanno, nel *quantum*, all'ammontare che, nello stesso momento, sarebbe stato percepito dal lavoratore se avesse optato per la pensione anziché per l'incentivo economico).

Il comma 5 prevede che nel 2007 si proceda ad una verifica dei risultati ottenuti, al fine di valutarne l'impatto sulla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico.

Il comma 6 abroga il vigente regime di incentivi per il posticipo del pensionamento di anzianità, introdotto dalla legge finanziaria per il 2001.

La RT chiarisce, innanzitutto, che il nuovo regime di incentivo finanziario al posticipo del pensionamento, sopra descritto, sopprime il vincolo

di un periodo minimo di due anni di ulteriore permanenza al lavoro e l'obbligo di stipulare un nuovo contratto a tempo determinato (ciò viene presumibilmente dedotto dall'abrogazione espressa della norma finora disciplinante l'istituto del *bonus* contributivo, che prevedeva tali condizioni). Inoltre, viene riconosciuto che una valutazione puntuale degli effetti della nuova normativa non potrà che essere effettuata *ex post*, dipendendo gli stessi da una pluralità di condizioni, convenienze e preferenze personali estremamente variabili e difficilmente prevedibili *ex ante*.

Comunque, al fine di pervenire ad una quantificazione di massima *ex ante*, la RT ha proceduto ad una schematizzazione delle diverse tipologie di soggetti interessati e ad una stima delle relative adesioni al nuovo incentivo.

La prima ripartizione divide i soggetti in due grandi categorie: coloro che a normativa vigente accedono al pensionamento una volta maturati i requisiti minimi (soggetti tipo A), pari al 60% di coloro che annualmente raggiungono i requisiti per il pensionamento (120-125.000 soggetti su un totale di 190.000), e coloro che comunque avrebbero posticipato il pensionamento³ (soggetti tipo B), pari al 40% del totale⁴.

I soggetti di tipo A sono a loro volta ripartiti secondo la seguente classificazione:

1) soggetti A1, che accedono al pensionamento per esercitare un'altra attività lavorativa (con reddito cumulabile con la pensione o "sommersa") (A1a) o per altre valutazioni personali (A1b);

2) soggetti A2, che accedono al pensionamento sulla base di un conforme interesse dell'azienda.

³ Nel 40-45% dei casi per un solo anno aggiuntivo di lavoro.

⁴ Il dato di 100.000 lavoratori che in un dato anno sono in attività con requisiti superiori a quelli minimi per il pensionamento non può essere considerato corrispondente al 40% della platea in esame, trattandosi di un dato attinente allo *stock* e non al flusso annuo di tali lavoratori (anche se le discrasia non dovrebbe essere cospicua, atteso il periodo medio relativamente breve di posticipo del pensionamento).

Viene assunto come soggetto-tipo il lavoratore cinquantasettenne, con 35 anni di anzianità contributiva e una retribuzione lorda complessiva pari a 25.000 euro annui.

Per quanto riguarda i soggetti di tipo B, la RT ipotizza che il 20% degli stessi usufruirà dell'incentivo in esame (si tratterebbe di 20.000 persone, essendo stati indicati in 100.000 i lavoratori che in un dato annuo si trovano in attività potendo già accedere al pensionamento), con un'adesione limitata al secondo semestre in relazione al 2004 (tale ritardo sarebbe legato ai tempi di attuazione della disposizione). Il guadagno unitario per tali soggetti (e conseguentemente l'onere unitario per l'INPS) ammonterebbe a circa 8.200 euro annui⁵. Sulla base di un posticipo medio di due anni, il guadagno unitario sarebbe pari a circa 16.400 euro, mentre la riduzione del trattamento pensionistico ammonterebbe a circa 750 euro annui netti che, moltiplicati per una speranza di vita residua di circa 21 anni (a cui vanno aggiunti 3 anni in termini di pensione ai superstiti), portano la perdita pensionistica globale per il soggetto interessato a 18.000 euro circa⁶.

In merito ai soggetti di tipo A1a, la RT ritiene che gli stessi, ove decidessero di usufruire del *bonus*, sarebbero destinati a subire una perdita netta immediata già nel periodo di riscossione dei contributi, oscillante da un minimo di 3.000 euro annui in caso di cumulabilità parziale del nuovo reddito da lavoro con la pensione ad un massimo di 5.000 euro annui in caso di cumulabilità totale. La perdita sarebbe ancor più elevata per i soggetti che intendessero svolgere un'attività nel settore sommerso dell'economia. A ciò andrebbe, ovviamente, aggiunta la perdita in termini di riduzione del trattamento pensionistico.

⁵ Pari a circa il 32,7% della retribuzione lorda. Si fa presente che tale percentuale corrisponde ad incrementi della retribuzione netta in misura anche superiore al 40%.

⁶ Va comunque osservato che, mentre il guadagno unitario si consegue nel (limitato) periodo di posticipo del pensionamento, la perdita pensionistica si realizza nell'arco dell'intero periodo di percezione della pensione.

Conseguentemente, la RT implicitamente esclude del tutto i soggetti di tipo A1a dalla quantificazione degli effetti della misura in esame. Analoga esclusione viene espressamente ammessa dalla RT in relazione ai soggetti di tipo A2, in quanto il loro accesso al pensionamento è legato ad una valutazione aziendale che, evidentemente, non può essere modificata da un'agevolazione destinata al solo prestatore d'opera.

Rimangono da analizzare i soggetti di tipo A1b. Per essi, la RT presuppone un guadagno marginale pari a 10.000 euro (8.200 euro di incentivo e 1.800 euro come eliminazione del differenziale fra retribuzione e pensione), che indurrà al posticipo del pensionamento se il relativo beneficio è valutato dal lavoratore maggiore della penosità del lavoro e degli altri fattori per i quali avrebbe optato, a legislazione vigente, per il pensionamento.

I parametri utilizzati in rapporto ai soggetti di tipo A1b sono i seguenti:

- 1) un flusso di 20.000 soggetti all'anno che accedono ai requisiti minimi;
- 2) un'adesione al *bonus* contributivo pari al 40-50% di tale flusso (9.000 unità);
- 3) un importo medio pensionistico pari a 17.500 euro, tenuto conto anche della minore anzianità contributiva rispetto a quella media della complessiva leva di pensionamenti anticipati;
- 4) un posticipo medio del pensionamento pari a 1,5 anni.

Gli effetti del *bonus* pensionistico, riconducibili logicamente alle tipologie di soggetti B (effetto peso-morto) e A1b, sono sintetizzati dalla RT nella tabella di seguito esposta:

(in mln di euro)

	2004	2005	2006	2007
Minori entrate contributive	-79	-162	-167	-172
Minore spesa pensionistica	79	238	244	250
Effetto complessivo	0	76	77	78

La RT conclude chiarendo che un aumento delle adesioni dei soggetti di tipo A1b e una diminuzione di quelle dei soggetti di tipo B determinerebbero un incremento dei risparmi, mentre si riscontrerebbe una diminuzione degli stessi nei casi contrari.

In relazione alla quantificazione come sopra descritta, è possibile formulare osservazioni attinenti tanto al metodo quanto al merito dei calcoli effettuati.

Per quanto attiene al metodo, si sottolinea che non vengono esplicitate le metodologie di stima circa la probabilità di abbandonare anticipatamente il lavoro ovvero di aderire all'incentivo e quindi sulle procedure di calcolo adottate per pervenire, sulla base dei parametri adottati, alla stima definitiva, il che non ne permette di valutare appieno la correttezza.

In generale, merita un approfondimento la coerenza interna dei parametri relativi alla retribuzione e alla pensione media, assunti dalla RT come base di calcolo. Al riguardo, va premesso che, sulla base di un *bonus* contributivo indicato in circa 8.200 euro annui, il dato di 25.000 euro di retribuzione lorda non può che inerire all'intera retribuzione imponibile ai fini dell'A.G.O.. Ciò implica che il lavoratore in esame percepisca una retribuzione, al lordo dell'imposizione fiscale, pari a circa 22.800 euro (ottenuta sottraendo

da 25.000 euro la contribuzione previdenziale a carico del lavoratore), corrispondenti ad un importo netto di circa 18.800 euro.

Conseguentemente, atteso che un trattamento pensionistico lordo di 17.500 euro corrisponde ad una pensione netta di circa 15.000 euro, si evidenzia una discrasia in merito alla perdita che, già a legislazione vigente, il lavoratore subirebbe optando per la pensione, essendo tale perdita implicitamente quantificabile in 3.800 euro sulla base di quanto appena asserito, mentre viene indicata dalla RT in 1.800 euro netti in sede di valutazione del guadagno marginale complessivo conseguibile da un lavoratore di tipo A1b.

Andrebbe, inoltre, fornito un chiarimento in merito ai possibili riflessi del "*superbonus*" in termini di gettito IRAP, che si verificherebbero se la diversa destinazione degli importi in parola (al lavoratore, anziché all'ente previdenziale) implicasse una diversa qualificazione dei medesimi ai fini dell'IRAP (soltanto se venissero comunque equiparati, sotto tale profilo, ai contributi, tali importi non concorrerebbero a formare la base imponibile dell'IRAP), atteso che non vi sono esplicite indicazioni nell'articolato (quanto appena detto vale anche per il testo originario).

In relazione alla minore spesa pensionistica, attenendosi alle ipotesi di base assunte dalla RT si sottolinea che le relative stime sembrano essere al lordo degli effetti fiscali: ne deriva che il risparmio netto potrebbe risultare inferiore a quello indicato, anche se, in relazione al 2006-2007, non sembrano essere stati scontati i più contenuti trattamenti pensionistici che inizieranno ad essere erogati ai lavoratori di tipo B optanti per il *bonus*.

In rapporto alle minori entrate, certamente attribuibili soltanto ai soggetti di tipo B (almeno nell'impostazione seguita dalla RT), la quantificazione riportata, con l'esclusione di quella relativa al primo anno, appare sottostimata. In realtà, tale ipotesi, implicitamente assunta dalla RT,

non è pienamente condivisibile: l'assenza di una stima degli effetti connessi alla cessazione del gettito contributivo dei soggetti di tipo A1b, che effettivamente si sarebbe verificata anche a legislazione vigente (essendo tali soggetti propensi ad accedere al pensionamento), sembra escludere *in toto* che la permanenza al lavoro di lavoratori anziani possa inibire l'accesso al mercato del lavoro di lavoratori più giovani in loro sostituzione. Tale esclusione non appare completamente ispirata a criteri di sufficiente prudenzialità.

Infatti, sembrerebbe dedursi che in ogni anno vi siano circa 20.000 soggetti che percepiscono il "*superbonus*" per tutti i dodici mesi, mentre, in realtà, la stima dovrebbe essere formulata tenendo conto, oltre che di una distribuzione lineare nell'arco dell'anno dei nuovi aderenti al *bonus* contributivo, dello stratificarsi delle leve precedenti (fenomeno inevitabile in presenza di una permanenza media aggiuntiva al lavoro pari a due anni), per cui, se si ipotizza nel 2004 l'adesione del 20% dei lavoratori di tipo B alla nuova misura, appare ragionevole ipotizzare, per l'anno successivo, che tali lavoratori continueranno ad incassare il *bonus* e che ad essi se ne aggiungano altri, in misura pari allo stesso tasso di adesione di cui sopra, sia pur limitatamente al solo flusso (e non più allo *stock*) di lavoratori "pensionabili" che comunque avrebbero proseguito l'attività⁷.

Non si hanno, invece, rilievi da formulare in ordine alla differenza del posticipo medio fra le due tipologie di soggetti esaminati ipotizzato dalla RT, in quanto appare verosimile, anche se ciò ovviamente non può essere

⁷ Per chiarire la questione in termini numerici, assumendo che nel 2004 vi siano 100.000 lavoratori di tipo B in servizio e il 20% di esse opti per il *superbonus*, si hanno effettivamente 20.000 *superbonus* erogati (con un onere dimezzato a causa dei tempi di emanazione dei decreti delegati). Tuttavia, nel 2005, non si avrebbero ancora 20.000 *superbonus* come implicitamente sostenuto dalla RT, ma una cifra maggiore: ai 20.000 dell'anno precedente, che si proietterebbero anche nel 2005 alla luce di un posticipo medio del pensionamento di 2 anni, si aggiungerebbero quelli corrispondenti al 20% dei lavoratori che potrebbero pensionarsi nel 2005, ma decidono di non farlo (si tratta di altri 14.000 lavoratori circa, su un totale di 65-70.000 dipendenti privati che ogni anno maturano i requisiti minimi per il pensionamento ma proseguono nell'attività svolta), atteso che non vi sono motivi per supporre comportamenti difforni fra i lavoratori che possono pensionarsi nel 2004 e quelli che hanno tale possibilità soltanto dall'anno seguente. *Mutatis mutandis*, il medesimo discorso è valido per il 2006 e il 2007, anni in relazione ai quali, fra l'altro, si sentirà *in toto* l'effetto cumulativo connesso al posticipo di due anni del pensionamento.

suffragato da elementi oggettivi, che i soggetti di tipo B posticipino più a lungo il pensionamento rispetto ai soggetti di tipo A1b, trattandosi di lavoratori già *ab origine* più propensi a prolungare la loro attività.

Comunque, è opportuno sottolineare, da un lato (come implicitamente riconosciuto dalla stessa RT, laddove afferma che gli effetti dell'incentivo non possono che essere verificati *ex post*, data l'estrema variabilità e molteplicità di fattori rilevanti ai fini degli effetti complessivi), l'aleatorietà di qualsiasi stima attinente al tasso di adesione al "*superbonus*", e, dall'altro, il fatto che sarà proprio la misura della prevalenza numerica di una delle due categorie di lavoratori in esame a determinare, *coeteris paribus*, il segno e l'entità degli effetti finanziari del "*superbonus*". Vanno anche considerate ulteriori variabili, come emerso già dal dibattito, che potrebbero incidere sul risultato complessivo, quali un parziale spiazzamento di lavoratori giovani ("bloccati" nell'accesso al mercato del lavoro dai dipendenti che optano per il *bonus* in luogo del pensionamento) che altrimenti pagherebbero i contributi e risparmi, pur se di importo contenuto nel quadriennio 2004-2007, relativi alle ridotte prestazioni pensionistiche per i soggetti di tipo B optanti per il *bonus*⁸.

Alla luce del complesso delle considerazioni svolte, appare necessario avere chiarimenti al riguardo, data l'incidenza delle questioni sulla entità delle

⁸ Si ritiene opportuno, per completezza d'informazione, riportare sinteticamente la conclusione della simulazione effettuata dall'ISAE in merito al tasso di adesione al *superbonus* contributivo e ai possibili effetti finanziari complessivi (v. la documentazione acquisita in occasione dell'audizione dei rappresentanti dell'ISAE presso le V Commissioni congiunte di Camera e Senato, svoltasi il 10 ottobre 2003). Sotto il primo profilo, l'ISAE afferma che la probabilità di ritirarsi, in presenza di aumenti del 30% del salario - il che rappresenta la percentuale di incremento, fra quelle ipotizzate dall'ISAE, che maggiormente approssima l'effetto dell'incentivo con esenzione fiscale totale (anche oltre il 40% del salario netto, come già osservato) -, si ridurrebbe complessivamente del 14% circa. In relazione ad una percentuale di aderenti al *bonus* fra i soggetti che avrebbero optato per il pensionamento sovrapponibile a quella appena indicata (il 12%), e ipotizzando viceversa che tutti coloro che avrebbero comunque proseguito il lavoro optino per l'incentivo, l'ISAE indica effetti complessivi positivi per la finanza pubblica, nell'arco del periodo 2004-2031, per circa 105 mln di euro. Tuttavia, gli effetti positivi si riscontrerebbero soltanto dal 2010, mentre nei prossimi 6 anni si registrerebbero oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, corrispondenti a circa 346 mln di euro nel 2004, 693 nel 2005 e in seguito progressivamente decrescenti fino a raggiungere il livello di 544 mln di euro nel 2009. Comunque, l'ISAE conclude asserendo che, "poiché l'incentivo viene concesso anche ai lavoratori che, pur avendo raggiunto i requisiti per il pensionamento anticipato, avrebbero comunque rinviato la quiescenza, [...] l'effetto complessivo della misura in esame sui conti pubblici dipende [...] dalla proporzione tra coloro che modificano le proprie scelte in seguito all'introduzione del provvedimento e quelli che, al contrario, pur non essendone condizionati, ne beneficiano".

stime riportate nella RT⁹. Sarebbe altresì utile disporre del dato aggiornato circa l'evoluzione nel 2003 dei trattamenti di anzianità erogati dall'INPS.

Si fa presente, infine, che l'emendamento in esame (art. 1, comma 2, lettera *p*) come sostituita) prevede l'estensione del *bonus* contributivo anche ai lavoratori del settore pubblico, sia pur previo confronto con le parti sociali, le regioni, gli enti locali e le autonomie funzionali, nonché tenendo conto delle specificità dei singoli comparti, degli aspetti organizzativi e delle esigenze di efficienza dell'apparato amministrativo.

La RT non considera tale eventualità, che, ove si realizzasse, sembra verosimilmente destinata a determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica.

Infatti, almeno per il 2004, si presentano tre possibilità, in relazione all'implementazione del "*superbonus*" anche per i dipendenti pubblici:

1) erogazione del "*superbonus*" ad un dipendente che non accede al pensionamento e che altrimenti sarebbe stato intenzionato in tal senso e per la cui posizione opera il blocco del *turn-over* (la misura determina una perdita netta per la finanza pubblica);

2) per la parte del pubblico impiego esclusa dal blocco, erogazione del "*superbonus*" ad un dipendente che egualmente non accede al pensionamento e che altrimenti sarebbe stato intenzionato in tal senso, ma che presumibilmente sarebbe stato, a differenza del primo, sostituito (la misura determina un risparmio per la finanza pubblica);

3) erogazione del "*superbonus*" ad un dipendente che comunque avrebbe proseguito la propria attività (la misura determina una perdita netta per la finanza pubblica).

⁹ Si ricorda, comunque, che il Ministero dell'economia e delle finanze ha ribadito, in un comunicato del 5 novembre 2003, che le stime contenute nella RT in merito agli effetti dell'incentivo "sono basate su principi di prudenza contabile".

Il segno dell'effetto delle tre ipotesi non dovrebbe peraltro essere diverso se si considerano le riduzioni di organico previste per gli anni 2005 e seguenti. Considerando il fatto che soltanto uno dei tre scenari delineati consente di ottenere risparmi per la finanza pubblica, appare utile pertanto approfondire le conseguenze finanziarie dell'estensione dei "*superbonus*" ai pubblici dipendenti.

Va valutato infine se lo spostarsi dell'entrata in vigore della normativa non comporti una modifica delle assunzioni e dei parametri alla base della RT.

Articolo 1, comma 2, lettera c)

(Incentivi economici al posticipo del pensionamento di vecchiaia)

Si prevede per il lavoratore la possibilità di permanere al lavoro una volta conseguiti i requisiti per la pensione di vecchiaia, previo accordo con il datore di lavoro ed usufruendo degli incentivi di cui alla lettera *b*).

Sono fatte salve le disposizioni di legge vigenti in materia di pensionamento di vecchiaia per le lavoratrici e la facoltà per il lavoratore, il cui trattamento pensionistico sia liquidato esclusivamente con il sistema contributivo, di proseguire la propria attività lavorativa fino all'età di 65 anni.

La RT non considera la norma, implicitamente non ascrivendo ad essa effetti finanziari.

La norma sembra riferirsi esclusivamente alla possibilità di proseguire l'attività lavorativa dopo il 65° anno di età, come si evince dall'inciso relativo ai pensionandi sulla base del solo sistema contributivo.

Considerando i fattori che potrebbero rendere inefficaci gli incentivi al posticipo del pensionamento, riconducibili, oltrechè alle ragioni di convenienza del lavoratore analizzate per la lettera *b*), anche alla non dimostrata convenienza complessiva del posticipo per il datore di lavoro (al cui *placet*, come detto, è subordinato in tale fattispecie il posticipo stesso), appare

condivisibile l'orientamento del Governo di non riconnettere alla norma effetti in termini di risparmi per minori spese pensionistiche.

Articolo 1, comma 2, lettera d)

(Abolizione progressiva del divieto di cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro)

Si prevede l'ampliamento progressivo della totale cumulabilità tra pensione di anzianità e redditi da lavoro, in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età.

La RT valuta in 15 mln di euro l'onere per il 2003, mentre dal 2004 sono attesi risparmi, pari nel primo biennio a 52 mln di euro e successivamente ad importi leggermente crescenti, secondo un andamento sostanzialmente allineato a quello del tasso d'inflazione verificatosi negli anni più recenti.

La suddetta stima, tenuto conto del calo delle trattenute connesse al divieto di cumulo, si basa sul presupposto che la fissazione di requisiti per il cumulo superiori a quelli minimi per il pensionamento dovrebbe, da un lato, indurre una quota dei lavoratori in possesso dei requisiti minimi a permanere al lavoro per un periodo limitato di anni al fine di accedere al cumulo fra reddito da lavoro e pensione e, dall'altro, determinare, sia pure solo marginalmente, un effetto di selezione avversa per quei lavoratori con 38-39 anni di anzianità, finora intenzionati a raggiungere i 40 anni di contribuzione proprio per accedere al cumulo, e destinati ad essere agevolati dalla nuova disposizione. Il calcolo è formulato sulla base delle seguenti ipotesi:

- 1) requisiti per il cumulo posti a 58 anni di età e 37 anni di contributi, quindi superiori a quelli minimi richiesti per il pensionamento;
- 2) 15-17.000 soggetti che posticipano;
- 3) un periodo medio di posticipo pari a 1,5 anni;

4) una pensione di importo medio pari a 16.530 euro annui¹⁰.

Al riguardo, nel rinviare alle osservazioni già formulate sull'analogo RT al disegno di legge finanziaria per il 2003¹¹ in merito alla quantificazione ivi contenuta, si sottolineano lievi discrepanze relative alle ipotesi prese in considerazione (nella RT al disegno di legge finanziaria i soggetti che avrebbero posticipato erano indicati in 15.000 unità, la pensione media in 16.000 euro, il periodo medio di posticipo in 1,3 anni, mentre l'analisi circa la cosiddetta selezione avversa è condotta in modo più puntuale), alle quali, tuttavia, non corrispondono quantificazioni complessive differenti.

Inoltre, andrebbe chiarito se si ritenga che i risparmi di spesa indicati possano ancora essere ascritti al disegno di legge in esame, alla luce delle norme approvate con la legge finanziaria per il 2003: a prescindere dalle considerazioni in ordine alla quantificazione, poiché tali risparmi risultano già scontati a legislazione vigente, gli stessi infatti non possono essere computati al fine di garantire la neutralità finanziaria dei decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 5¹², stabilita dall'articolo 7. Si ricorda che anche tale criterio di delega era stato inserito dalla RT fra quelli utilizzabili per compensarne altri di carattere oneroso.

Appare dunque di rilievo precisare, da parte del Governo, se il mantenimento della norma in esame nel testo della delega debba essere o meno inteso come la conferma della legislazione vigente ovvero nel senso di una ulteriore estensione della cumulabilità rispetto alla disciplina introdotta con la legge finanziaria per il 2003; in tal caso, l'eventuale ulteriore abbassamento dei requisiti attualmente previsti per accedere al cumulo, determinando una loro sostanziale parificazione con quelli necessari per il pensionamento,

¹⁰ Si rileva che l'importo pensionistico medio è considerato pari a 18.600 euro in sede di quantificazione degli effetti della lettera a) e a 17.500 euro nella RT all'emendamento 1.0.1 del Governo.

¹¹ Cfr. Nota di lettura n. 36, pagg. 62-64, in cui si sollevano perplessità in merito al livello dei benefici finanziari per l'INPS attesi dalla modifica del regime del cumulo.

rappresenterebbe una misura in grado di determinare oneri rilevanti per la finanza pubblica.

Si ricorda inoltre che nel corso della prima lettura è stato oggetto di dibattito il fatto che l'eliminazione del divieto di cumulo possa in parte influenzare negativamente l'efficacia degli incentivi fiscali e contributivi per i soggetti che si trovino già nelle condizioni di poter cumulare reddito e pensione.

Dato lo slittamento dell'esame del disegno di legge al 2004, anche in questo caso appare opportuno valutare la tenuta o meno delle stime alla base delle quantificazioni offerte.

Articolo 1, comma 2, lettera e)

(Anticipazione della facoltà di richiedere il supplemento di pensione)

La lettera e) è stata inserita dalla Camera dei deputati. Con tale norma si mira a consentire la progressiva anticipazione della facoltà di richiedere la liquidazione del supplemento di pensione fino a due anni (in luogo degli attuali cinque¹³) dalla data di decorrenza della pensione o del precedente supplemento.

Non è stata prodotta una RT *ad hoc*. Il Ministero del lavoro ha comunicato alla Camera dei deputati di valutare in circa 60-80 mln di euro annui¹⁴ l'onere connesso a tale misura, determinato da un incremento dei trattamenti pensionistici secondo una tempistica più rapida dell'attuale, con effetti onerosi riconducibili tanto all'erogazione di una quota dell'importo aggiuntivo prima dei termini attualmente previsti, quanto all'aumento del

¹² Come confermato dalle considerazioni del rappresentante del Governo in sede di esame in prima lettura (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 30 gennaio 2003, pag. 48).

¹³ In realtà, limitatamente ai soggetti che hanno raggiunto l'età pensionabile e per una sola volta, già attualmente il termine per la riscossione del supplemento è biennale.

¹⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 5 febbraio 2003, pag. 59.

numero di richieste per l'abbreviazione del termine. Il rappresentante del Ministero dell'economia¹⁵ ha poi riconosciuto l'insussistenza, nella predetta stima, di elementi che consentano di valutarne la fondatezza.

Tra l'altro, per quanto riguarda la copertura, non appare chiaro se si intende provvedere ad essa con il meccanismo generale di rinvio alla legge finanziaria (di cui all'articolo 7) ovvero tramite una compensazione con i risparmi attesi dalla norma sulla certificazione delle posizioni previdenziali (articolo 1, comma 2, lettera *a*)), come si potrebbe evincere dalle considerazioni svolte presso la Camera dei deputati dal rappresentante del Ministero del lavoro¹⁶, fondate sostanzialmente sull'ipotesi di un'efficacia della prevista certificazione del diritto al pensionamento multipla rispetto a quella indicata nella RT (15% di adesioni, in luogo del 4% stimato nella RT).

Alla luce dei rilievi già espressi (già sulla base della più contenuta quantificazione iniziale) in relazione alla lettera *a*) citata e quindi alla possibile sovrastima dei risparmi connessi a tale ultima misura e considerando i termini del citato dibattito presso la Camera dei deputati, appare necessario che il Governo fornisca informazioni in merito.

Articolo 1, comma 2, lettera *f*)

(Accelerazione dell'innalzamento delle aliquote contributive dei parasubordinati)

Si segnala, prima di iniziare l'esame della presente lettera, che l'innalzamento in essa previsto delle aliquote contributive dei parasubordinati (fra l'altro, proprio nei medesimi termini, vale a dire come equiparazione a quelle valide per i commercianti) è stato anticipato dall'articolo 45 del decreto-

¹⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 6 febbraio 2003, pag. 17

¹⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 5 febbraio 2003, pag. 59.

legge n. 269 del 2003, correlato alla manovra di finanza pubblica 2004-2006. Conseguentemente, oltre a rinviare alle osservazioni formulate in sede di analisi di tale provvedimento¹⁷, si rileva che non appare più possibile scontare, nell'ambito degli effetti finanziari complessivi attribuibili al presente provvedimento, l'incremento delle entrate contributive connesso al predetto innalzamento delle aliquote. Ne deriva che gli importi relativi a tali maggiori entrate, esposti nella tabella riepilogativa contenente le misure che dovrebbero compensarsi reciprocamente (fra le quali rientrava la misura in esame), dovrebbero essere espunti dalla stessa.

Rimanendo, comunque, all'analisi del principio di delega in oggetto, va ricordato che esso prevede, attraverso l'applicazione graduale delle aliquote contributive in vigore presso la gestione commercianti dell'INPS, la ridefinizione del trattamento previdenziale dei lavoratori iscritti alla gestione dei parasubordinati, di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, con esclusione dei lavoratori iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, di coloro che ricoprono incarichi di amministratore, sindaco o revisore di società e dei soggetti che ricevono trattamenti pensionistici a carico di altre forme di previdenza obbligatoria. Una parte dell'incremento dell'aliquota dovrà essere destinata a prestazioni di carattere sociale e formativo a favore dei lavoratori medesimi.

La RT, oltre a scontare un'equiparazione immediata dell'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati a quella dei commercianti, assume come base di calcolo i seguenti dati o ipotesi¹⁸:

- 1) monte retributivo dei parasubordinati pari a 20 mld di euro nel 2003;
- 2) quota relativa a soggetti non iscritti ad altre forme pensionistiche: 64,5%;
- 3) aliquota fiscale pari al 23% per il lavoratore e al 29% per il datore di lavoro;

¹⁷ Tali osservazioni inerivano essenzialmente alla distribuzione temporale delle maggiori entrate e ad una possibile sottostima delle perdite in termini di gettito IRPEG.

4) quota destinata alle spese sociali e formative pari allo 0,1%.

Si ricorda che l'articolo 16 della legge n. 449 del 1997 ha disposto l'aumento dell'aliquota contributiva per i parasubordinati nella misura di un punto percentuale ogni biennio, fino al raggiungimento della quota del 19% (identica a quella prevista a regime per i commercianti a partire dal 2013), delineando, di fatto, un processo di progressiva riduzione del *gap* esistente fra le aliquote dei parasubordinati e dei commercianti. Pertanto, la norma in esame si traduce sostanzialmente in un'accelerazione del predetto processo di convergenza.

La RT valuta gli effetti di tale accelerazione esclusivamente in termini di maggiori entrate contributive, dalle quali vengono detratte le minori entrate fiscali e la quota destinata ad iniziative sociali e formative, pervenendo a quantificare le maggiori entrate complessive nette secondo un andamento tendenzialmente decrescente a partire dal massimo di 387 mln di euro nel 2003 per giungere al minimo di 6 mln di euro nel 2012.

Tabella n. 1

Articolo 1, comma 2, lettera f)									
(mln di euro)									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
387	189	318	208	275	151	221	86	159	6

Al riguardo, si osserva preliminarmente che, pur sembrando condivisibile l'affermazione del rappresentante del Governo resa in prima lettura in ordine alla riduzione del periodo in cui l'aliquota di computo si discosta di due punti percentuali da quella di finanziamento¹⁹, andrebbero

¹⁸ Tali parametri sono coerenti con quelli utilizzati dalla RT al disegno di legge A.C. n. 4354, diventato la legge n. 449 del 27 dicembre 1997, con l'eccezione dell'aliquota media fiscale che veniva in quella sede individuata nel 35 per cento.

¹⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 30 gennaio 2003, pag. 50.

contabilmente valutati anche gli effetti incrementativi dei trattamenti pensionistici connessi all'aumento, anch'esso accelerato, dell'aliquota di computo, effetti che si verificheranno nel lungo periodo e che sono destinati ad invertire il segno positivo della norma nei primi anni.

Andrebbe inoltre valutato se nel tempo il processo di innalzamento delle aliquote contributive non possa incidere negativamente sul tasso di crescita degli iscritti a tale gestione, stimolando comportamenti elusivi degli obblighi contributivi ovvero mutamenti della tipologia di rapporto.

Inoltre, circa la quota di monte retributivo (64,5%) attribuita ai soggetti non iscritti ad altre forme pensionistiche, occorrerebbe precisare se, nel calcolo della RT, sia stata detratta da tale quota la parte ascrivibile agli amministratori, sindaci e revisori di società, i quali, anche nel caso in cui non siano iscritti ad altre forme pensionistiche, sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione dell'innalzamento dell'aliquota.

Si sottolinea, infine, che le stime contenute nella RT risultano divergere in misura significativa e, per di più, non univoca da quelle relative all'articolo 45 del citato decreto-legge n. 269 del 2003. Sono pertanto opportuni chiarimenti al riguardo, anche tenuto conto che nel 2004 il monte retributivo potrebbe essere diverso da quello assunto dalla RT.

Articolo 1, comma 2, lettera g)

(Incentivazione della previdenza complementare)

La serie dei criteri e principi direttivi di seguito indicati sono finalizzati ad accrescere i flussi finanziari verso le forme pensionistiche complementari e ad incentivare occupazione con carattere di stabilità.

Con il numero 1) si prevede il conferimento del trattamento di fine rapporto (di seguito: t.f.r.) maturando alle forme pensionistiche complementari

di cui al decreto legislativo n. 124 del 1993, istituibili anche dagli enti previdenziali privatizzati.

La RT si limita ad indicare l'ammontare delle minori entrate fiscali per il venir meno dell'imposizione del t.f.r., delineate secondo il profilo contenuto nella tabella seguente, senza peraltro dar conto dei parametri e dei procedimenti seguiti per pervenire alle stime esposte.

Tabella n. 2

Articolo 1, comma 2, lettera G₁									
(mln di euro)									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-20	-60	-96	-128	-162	-194	-225	-255	-283	-311

Appare necessario, pertanto, che preliminarmente il Governo fornisca sufficienti elementi di analisi per consentire una valutazione della quantificazione, anche tenuto conto del fatto che si è già nell'anno 2004.

Si ricorda, infine, che tale criterio di delega, sulla base della tabella contenuta nella pagina 6 della RT, risulta essere inserito fra quelli onerosi con copertura assicurata dai risparmi di spesa attesi da altre misure previste dalla delega.

Il numero 2) prevede l'individuazione di forme tacite di conferimento del t.f.r. da parte del lavoratore al fondo "chiuso" della categoria o settore di appartenenza (frutto di accordi e contratti collettivi fra le rappresentanze datoriali e dei lavoratori), nel caso in cui lo stesso lavoratore non indichi espressamente il fondo cui conferire le risorse corrispondenti al t.f.r..

La norma non presenta profili problematici per quanto di competenza.

Con il numero 3) si stabilisce che, qualora il lavoratore abbia diritto ad un contributo del datore di lavoro da destinare alla previdenza complementare,

tale contributo confluisca alla forma pensionistica prescelta o automaticamente attribuita al lavoratore.

Anche la presente disposizione non comporta conseguenze di carattere finanziario.

Il numero 4) prevede l'implementazione delle misure necessarie ad equiparare le forme pensionistiche, a favorire le adesioni collettive ai fondi pensioni aperti e ad eliminare i vincoli che rendono attualmente difficoltoso il trasferimento da un fondo pensione negoziale ad uno aperto.

Con il numero 5) si intende conferire la responsabilità dei fondi pensione a persone particolarmente qualificate e indipendenti, nonché incentivare l'attività di eventuali organismi di sorveglianza.

Al riguardo, andrebbe assicurata l'esclusione di maggiori oneri nella scelta delle misure per incentivare la predetta attività di sorveglianza.

Con il numero 6), introdotto dalla Camera dei deputati, si prevede la costituzione, presso enti di previdenza obbligatoria, di forme pensionistiche alle quali destinare in via residuale le quote del t.f.r. non altrimenti devolute.

Non è stata prodotta una RT *ad hoc*.

Al riguardo, andrebbero indicate le modalità di calcolo dei contributi in questione nella determinazione dei conseguenti trattamenti previdenziali, onde valutare la sostenibilità finanziaria di tali forme pensionistiche.

Conseguentemente, appare opportuno che siano stimati, sulla base di una valutazione realistica della quota di t.f.r. destinato al fine predetto, i flussi finanziari relativi al gettito contributivo e all'erogazione delle prestazioni.

Con il numero 7) si prevede la riduzione fino a 5 punti percentuali degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro per le nuove assunzioni a tempo indeterminato delle categorie di lavoratori individuate nei decreti delegati, senza effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico del lavoratore.

La RT esplicita che l'ultimo inciso deve essere inteso nel senso che non si avrà una riduzione dell'aliquota di computo, a fronte di una riduzione di quella di finanziamento.

Conformemente ai rilievi sollevati nel corso dell'esame in prima lettura, si è provveduto ad eliminare nel testo della delega il limite inferiore del *range* suddetto (inizialmente fissato, infatti, in 3-5 punti percentuali), non rendendo, pertanto, inevitabile lo sgravio contributivo per il datore di lavoro e quindi l'onere.

Si ricorda che la RT, essendo stata formulata sulla base della versione iniziale, considera una diminuzione dell'aliquota contributiva pari a 3-5 punti percentuali. Comunque, le indicazioni in essa contenute risultano ancora utilizzabili per l'analisi degli effetti finanziari della norma.

La RT ascrive alla riduzione dell'aliquota contributiva un onere, a regime, al lordo degli effetti fiscali pari allo 0,5-0,8% di PIL e al netto degli stessi pari allo 0,3-0,6% di PIL (le prime cifre corrispondono ad una riduzione di 3 punti percentuali dell'aliquota contributiva, le seconde ad una riduzione di 5 punti): pertanto, l'onere connesso ad 1 punto di riduzione dell'aliquota equivale a circa lo 0,16% del PIL al lordo degli effetti fiscali e a circa lo 0,10% del PIL al netto degli stessi.

Secondo la RT competerà alla legge finanziaria il compito di individuare il *quantum* di riduzione contributiva, le generazioni interessate e le risorse necessarie per fronteggiare i relativi oneri, progressivamente crescenti con lo stratificarsi delle generazioni. Infatti, il presente criterio di delega è inserito fra quelli per i quali la concreta determinazione dei parametri per l'attuazione è rinviata alla legge finanziaria.

La RT procede, infine, alla quantificazione per il caso di una decontribuzione pari a 5 punti percentuali relativa ai nuovi assunti nel prossimo triennio, pervenendo a quantificare l'onere, al terzo anno, pari a circa

780 mln di euro al lordo e 550 mln al netto degli effetti fiscali (sulla base di un costo annuo, rispettivamente, di 260 e 185 mln di euro per una sola generazione).

Al riguardo, anzitutto, andrebbe chiarito meglio il campo di applicazione della norma. La stessa RT, non indicando l'onere complessivo come decorrente dal terzo anno, ma relativo al terzo anno, pur riconoscendo il carattere progressivamente crescente dell'onere, lascia supporre che lo sgravio contributivo dovrebbe essere applicato soltanto ai nuovi assunti nel prossimo triennio.

Qualora invece lo sgravio contributivo possa essere interpretato come una misura valida per tutti i futuri nuovi assunti, anche al di là dunque dei nuovi assunti nel prossimo triennio, occorrerebbe valutare l'onere a regime determinato dalla decontribuzione. Al riguardo, si ricorda che il presidente dell'INPS, in un'apposita audizione nel corso dell'esame in prima lettura,²⁰ ha chiarito che l'onere a regime sarebbe estremamente più elevato di quello atteso nel primo triennio, raggiungendo nel 2040, quando la gran parte dei lavoratori attivi sarà stata assunta sulla base dello sgravio contributivo, la somma di 5,393 mld di euro correnti all'anno per ogni punto percentuale di sgravio (dal 2050, quando la misura sarà a regime, l'onere corrisponderebbe a circa 8,2 mld di euro correnti all'anno).

Inoltre, pur limitando l'analisi al primo decennio di applicazione della norma, periodo minimo di ricostruzione degli oneri secondo quanto prescritto dalla legge di contabilità per gli interventi in materia pensionistica²¹, si sottolinea che l'onere per un punto percentuale di riduzione dell'aliquota contributiva, sempre secondo l'INPS nella citata audizione, raggiunge al 10°

²⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 6 febbraio 2002, pag. 37.

²¹ V. articolo 11-ter, comma 5, della legge n. 468 del 1978.

anno l'importo di 487 mln di euro (a fronte dei 156 mln di euro²² valutati dalla RT per il 3° anno). Fra l'altro, i dati forniti dall'INPS per il triennio iniziale non si discostano significativamente da quelli contenuti nella RT per lo stesso periodo, apparendo anzi lievemente inferiori a questi ultimi e rendendo, pertanto, verosimile la quantificazione sopra citata relativa all'onere a regime.

Pur riconoscendo che la legge delega consente di limitare le categorie interessate dal provvedimento e non considerando la possibilità di accordi fra datori e lavoratori volti a qualificare come nuove anche assunzioni che non ne avrebbero le caratteristiche (fra l'altro, occorrerebbe riflettere sul fatto che per nuove assunzioni non si intendano anche quelle che sono, a rigore, nuove posizioni lavorative, pena la necessità di rivedere le stime sopra esposte in senso notevolmente accrescitivo, in quanto l'onere raggiungerebbe il suo valore a regime secondo una tempistica molto più accelerata), va sottolineato che la differenza tra l'onere calcolato nella RT e quello valutabile a regime per un solo punto percentuale di riduzione dell'aliquota pone un problema di chiarimento circa gli effetti di lungo termine delle modifiche proposte sotto il profilo della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, atteso l'allentarsi del legame tra contributi e prestazioni²³ in conseguenza del fatto che la riduzione in esame degli oneri contributivi non si riflette nella determinazione dell'importo pensionistico del lavoratore, come esplicitamente previsto dalla norma.

Va infine valutato se e in che misura si modifichino i parametri assunti in ordine alla quantificazione dell'onere considerando che ora il triennio di riferimento parte dal 2004.

²² Valore ottenuto dividendo per cinque l'importo di 780 mln di euro relativo al caso di una decontribuzione pari a cinque punti percentuali.

²³ Alla luce dell'asserita garanzia di trattamenti pensionistici calcolati sulla base della vigente aliquota di computo (con espressa esclusione, pertanto, di qualsiasi trattamento *in peius* per i futuri pensionati), un altro punto generale che potrebbe essere oggetto di esame riguarda la coerenza delle misure in esame con i principi sistematici del regime vigente, quali l'eguaglianza dei rendimenti delle contribuzioni versate e la sostanziale equivalenza tra aliquote di finanziamento e aliquote di computo.

Con il numero 8) il conferimento del t.f.r. ai fondi pensione è subordinato all'assenza di oneri per le imprese, attraverso facilitazioni nell'accesso al credito (in particolare per le piccole e medie imprese), riduzione del costo del lavoro ed eliminazione del contributo destinato al fondo di garanzia del t.f.r..

La RT rileva che, nel caso di uno scostamento di 3-4 punti percentuali tra il rendimento del t.f.r. e il tasso di accesso al credito e nell'ipotesi di un *turn-over* medio in impresa di 7-8 anni, si avrebbe un maggiore costo per l'impresa quantificabile nello 0,8-1% del monte retributivo dei lavoratori aderenti alla previdenza complementare.

Tenuto conto del vigente regime della sospensione d'imposta del 3% per il t.f.r. attualmente conferito ai fondi pensione, si ipotizza una equivalente riduzione del costo del lavoro nella misura di circa 0,3 punti percentuali, con riferimento ai soli lavoratori che aderiscono alla previdenza complementare, applicata in misura crescente nell'arco di 7-8 anni.

Le minori entrate per la citata riduzione del costo del lavoro, che non è chiarito attraverso quali misure si attua, al netto degli effetti fiscali, sono riportate nella seguente tabella:

Tabella n. 3

Articolo 1, comma 2, lettera G₈									
(mln di euro)									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-24	-44	-57	-76	-97	-118	-141	-166	-173	-186

Al riguardo, si ricorda che il Governo ha successivamente chiarito²⁴ di aver assunto, come base di calcolo, una percentuale di monte retributivo riferito al t.f.r. conferito ai fondi pensione progressivamente crescente dal 17% del 2003 (ora 2004) fino al 27% del 2012 (ora 2013). Sarebbe pertanto opportuno che anzitutto fossero confermate le cifre nonostante lo slittamento di un anno e poi che fossero esplicitate le motivazioni sottese a tale ultimo assunto, alla luce tanto della prevista obbligatorietà del conferimento del t.f.r. ai fondi pensione, quanto della rilevanza dell'ammontare del predetto conferimento sul gettito fiscale (in conseguenza del regime ulteriormente agevolativo che con il presente disegno di legge si mira ad introdurre nella tassazione delle risorse destinate alla previdenza complementare e dei relativi rendimenti (articolo 1, comma 2, lettera l)) nonché sul *quantum* di compensazioni da assicurare alle imprese per evitare che le stesse debbano sopportare un aggravio delle loro condizioni finanziarie per effetto della perdita della disponibilità del t.f.r. come fonte di auto-finanziamento.

Per concludere, ai fini della valutazione della congruità della clausola di invarianza degli oneri, si ricorda che il presente criterio di delega è fra quelli la cui copertura dovrebbe essere garantita dall'attuazione dei principi (di cui alle lettere a), d) ed f)), ai quali sono attribuiti effetti finanziari positivi.

Per quanto riguarda l'aspetto del numero 8) della lettera g) relativo alla soppressione del contributo al Fondo di garanzia per il t.f.r. presso l'INPS (pari allo 0,2% della retribuzione, interamente a carico del datore di lavoro), la RT demanda alla legge finanziaria il compito di accordare integralmente o parzialmente lo sgravio in esame e quello di reperire le risorse necessarie per la copertura. La stessa RT, poi, quantifica le minori entrate contributive per l'INPS in circa 390 mln di euro, che, considerando gli effetti fiscali,

²⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 30 gennaio 2003, pag. 51.

determinano conseguenze complessive per la finanza pubblica pari a 310 mln di euro.

La quantificazione è sostanzialmente corretta.

Infine, si osserva che non risultano oggetto di valutazione nella RT eventuali oneri riconducibili alle previste facilitazioni nell'accesso al credito, che dovrebbero garantire alle imprese, alla luce dell'esclusione di oneri per le stesse e delle percentuali considerate nella RT in ordine all'effetto compensativo della riduzione del costo del lavoro (0,3 per cento) e della riduzione contributiva prevista (0,2 per cento), vantaggi economici in misura pari allo 0,3-0,5%²⁵ del monte retributivo dei lavoratori dipendenti. Sarebbe opportuno pertanto chiarire le modalità attuative del numero 8) in esame e l'eventualità di riflessi sulla finanza pubblica.

Articolo 1, comma 2, lettera h)

(Aumento dell'esenzione contributiva per le erogazioni previste dalla contrattazione decentrata)

Il criterio direttivo contenuto nella presente norma consiste nell'elevazione fino ad un punto percentuale del limite massimo di esclusione dall'imponibile contributivo delle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali o di secondo livello.

La RT affida alla legge finanziaria la determinazione dell'entità (graduale o completa) di tale agevolazione e il reperimento dei necessari mezzi di copertura: anche tale criterio, pertanto, come quelli relativi alla decontribuzione per i neo-assunti e alla soppressione del contributo al Fondo di garanzia per il t.f.r. (limitandoci alle disposizioni già analizzate), troverà

²⁵ Differenza da compensare rispetto al costo per le imprese derivante dal conferimento del t.f.r. calcolato nell'ordine dello 0,8-1 per cento del monte retributivo.

attuazione nell'ambito e nei limiti della legge finanziaria. La stessa RT, sulla base della quantificazione relativa all'innalzamento dal precedente 2 al vigente 3% della percentuale di esclusione dall'imponibile della retribuzione non derivante dalla contrattazione nazionale²⁶, quantifica le minori entrate in 160-200 mln di euro annui.

Non vi sono osservazioni da formulare in merito alla quantificazione.

Articolo 1, comma 2, lettera i)

(Disposizioni sul sistema di vigilanza sui fondi pensione)

Si prevede di unificare il sistema di vigilanza sulla previdenza complementare e di semplificare le procedure amministrative tramite l'adozione di direttive generali da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'attribuzione alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione del compito di tutelare l'adesione consapevole dei lavoratori (con il controllo degli strumenti di offerta dei prodotti previdenziali e della trasparenza contrattuale) e la semplificazione delle procedure inerenti all'autorizzazione all'esercizio, al riconoscimento della personalità giuridica e all'approvazione degli statuti e regolamenti dei fondi pensione.

La RT non considera la norma.

Non si ravvisano profili problematici per quanto di competenza.

²⁶ v. l'articolo 60 della legge n. 144 del 1999.

Articolo 1, comma 2, lettera I)

(Modifica della disciplina fiscale della previdenza complementare)

Con la presente disposizione si mira a riordinare la disciplina fiscale dei fondi pensione. Tale riordino dovrà essere ispirato all'ampliamento della deducibilità fiscale dei contributi ai fondi pensione, al superamento della penalizzazione fiscale per coloro che scelgono la liquidazione del montante maturato sotto forma di capitale e alla riduzione della tassazione sui rendimenti delle attività dei fondi pensione.

Anche in questo caso la RT rinvia alla legge finanziaria la concreta determinazione dell'entità delle agevolazioni fiscali e il reperimento delle risorse per la copertura, aggiungendo tale criterio di delega a quelli indicati nell'analisi svolta sulla lettera h).

La RT, in merito all'ampliamento della deducibilità fiscale dei contributi versati ai fondi pensione, formula l'ipotesi di una elevazione pari a 516,5 euro per i soli lavoratori autonomi del limite di deducibilità attualmente previsto, alla quale corrisponderebbero minori entrate fiscali pari a circa 200 mln di euro nel 2012 e poi crescenti nel tempo.

In relazione alla tassazione sui rendimenti, invece, viene scontata dalla RT una sua riduzione dall'attuale 11% al 6%, con oneri pari a circa 400 mln di euro nel 2012 e poi crescenti nel tempo.

Al riguardo, in linea generale, si osserva preliminarmente che andrebbe chiarita la valenza delle ipotesi formulate nella RT, atteso che la norma si limita ad enunciazioni di principio le quali, in sede di attuazione, potrebbero concretizzarsi in misure quantitativamente diverse da quelle sopra considerate, dipendenti da scelte di merito ovvero dettate dalle risorse disponibili.

Si sottolinea, poi, che non risultano esplicitati i procedimenti seguiti e i dati relativi alle poste su cui incideranno le modifiche proposte, il che non

consente, pertanto, la verifica della quantificazione indicata; fra l'altro, si segnala che l'ipotesi formulata nella RT, in relazione all'ampliamento della deducibilità dei contributi versati, riguarda, a titolo di esempio, un innalzamento del suo livello per i soli lavoratori autonomi.

Inoltre, non appare esaustiva l'indicazione dell'onere limitata ad un solo anno (il 2012), senza alcuna quantificazione relativa al periodo precedente.

Infine, si osserva che la RT non considera gli oneri riconducibili alla prevista eliminazione della penalizzazione fiscale per gli iscritti ai fondi pensione che decidano di riscuotere parte della somma maturata a loro spettante sotto forma di capitale.

Articolo 1, comma 2, lettera m)

(Misure per l'emersione del lavoro sommerso di pensionati)

La norma prevede la realizzazione di misure specifiche per l'emersione del lavoro sommerso di pensionati, in linea con quelle previste dalla legge n. 383 del 2001.

Si ricorda che la predetta legge non escludeva dal proprio ambito di applicazione i lavoratori in nero rappresentati da pensionati e che la legge finanziaria per il 2003 ha già introdotto misure finalizzate all'emersione di tale tipologia di lavoro sommerso, attraverso la modifica del regime del cumulo fra pensione di anzianità e reddito da lavoro.

Conseguentemente, sarebbero opportune ulteriori informazioni sul contenuto delle misure ipotizzate - come, ad esempio, ricomprendere o meno forme di lavoro diverse da quelle subordinate -, onde consentire di valutare l'impatto finanziario della disposizione in esame.

Articolo 1, comma 2, lettera n)

(Completamento del processo di separazione fra assistenza e previdenza)

Si prevede il completamento del processo di separazione tra assistenza e previdenza.

Non sembrano sussistere profili problematici per quanto di competenza, anche alla luce della genericità della norma, che non contiene indicazioni idonee a classificare i trattamenti previsti in favore dei cittadini all'interno di una delle due partizioni in questione.

Articolo 1, comma 2, lettera o)

(Ampliamento delle fattispecie di applicazione dell'istituto della totalizzazione)

Con la presente disposizione, introdotta dalla Camera dei deputati, si prevede di modificare la disciplina in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi, ampliandone progressivamente l'ambito di applicazione fino a consentire l'accesso alla totalizzazione, oltre che ai soggetti che hanno compiuto 65 anni di età (come previsto dalla legislazione vigente), anche al lavoratore con anzianità contributiva pari a 40 anni e che abbia versato presso ogni ente destinatario dell'istanza almeno cinque anni di contributi, nonché, alle stesse condizioni, ai superstiti di assicurato deceduto prima del compimento dell'età pensionabile.

La norma in esame si aggiunge al principio di cui alla lettera f), del comma 1, dell'articolo 1 del presente testo, che prevede l'estensione della totalizzazione al caso in cui vengano raggiunti i requisiti minimi per il pensionamento in uno dei fondi presso i quali i contributi sono stati

accreditati, mentre attualmente la *conditio sine qua non* per l'accesso alla totalizzazione è proprio il non aver maturato il periodo minimo di contribuzione in nessuno dei fondi presso i quali si è stati iscritti.

Non sono disponibili RT né per la prima né per la seconda delle modifiche previste.

In seguito alle osservazioni critiche formulate durante l'esame in prima lettura, incentrate sul carattere inevitabilmente oneroso di estensioni dell'istituto della totalizzazione, il Governo ha provveduto a stimare i maggiori oneri connessi alla modifica introdotta in sede parlamentare, quantificandoli nella misura di 450 mln di euro annui per gli enti previdenziali pubblici e di 250 mln per quelli privatizzati²⁷.

E' opportuno che il Governo fornisca informazioni più analitiche circa tale quantificazione, non essendo la stessa accompagnata da alcun parametro o dato che possa consentire di valutarne la fondatezza, anche perché è stata successivamente²⁸ fornita una diversa stima dell'onere, pari a 400 mln di euro. Fra l'altro, in tale occasione, è stata contestualmente prospettata - anche se non in via normativa - una copertura a valere sulle risorse ricavabili dall'assoggettamento a contribuzione dei redditi degli associati in partecipazione e di una quota maggiore di quelli dei percettori di redditi occasionali. In relazione a tale eventuale modalità di copertura, vanno registrate l'assenza di una quantificazione del maggior gettito contributivo (v. articolo 3) e, soprattutto, l'introduzione nel già citato decreto-legge n. 269 del 2003 di una norma che anticipa quanto appena prospettato in relazione agli associati in partecipazione. Si rileva peraltro che il criterio in esame è stato riformulato, nel corso dell'esame in prima lettura, in modo da renderne possibile un'attuazione graduale in ordine alla determinazione dei parametri

²⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 28 gennaio 2003, pag. 64.

²⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 5 febbraio 2003, pag. 59.

rilevanti per l'estensione della totalizzazione e per la copertura degli oneri corrispondenti.

Comunque, in assenza di indicazioni puntuali circa le modalità di copertura degli effetti del criterio in esame, vanno fornite delucidazioni al riguardo. Va poi tenuto conto del fatto che le stime prospettate si riferivano al 2003, per cui occorre una valutazione circa la loro validità o meno in riferimento al 2004.

Si sottolinea, poi, che appare ugualmente caratterizzata da profili onerosi l'attuazione del citato principio di cui alla lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 1, non considerato dal Governo, né nella RT, né durante le disamine successive.

Sarebbe, infine, opportuno che il Governo esprimesse una valutazione circa la presenza di fattori che potrebbero concorrere a ridurre l'onere del provvedimento: in particolare, il vincolo di un periodo di versamenti contributivi almeno quinquennale in ogni gestione dovrebbe contenere parzialmente i maggiori oneri, a meno che il raggiungimento del requisito solo presso alcune gestioni non sia sufficiente per la totalizzazione dei periodi relativi alla medesima; analogamente, la possibilità di conseguire la totalizzazione anche nel caso di un'anzianità contributiva pari a 40 anni potrebbe indurre una quota di lavoratori che non abbiano il requisito contributivo previsto in tutte le gestioni a posticipare il pensionamento per accedere alla totalizzazione.

Articolo 1, comma 2, lettera p)

(Estensione dei criteri del presente articolo al pubblico impiego)

Viene prevista l'applicazione progressiva dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 1 al settore del pubblico impiego, considerando prioritario il principio della cumulabilità tra pensione di anzianità e redditi da lavoro.

La RT si limita ad affermare che il superamento del divieto di cumulo non comporterebbe effetti onerosi ove si consentisse la piena cumulabilità solo in presenza di requisiti di età e anzianità superiori a quelli minimi, inducendo in tal modo una parte dei lavoratori a posticipare il pensionamento per accedere al diritto di cumulo. A parte i problemi relativi al cumulo e al conferimento del t.f.r. dei dipendenti pubblici ai fondi pensione, la RT non fornisce quantificazioni, ad esempio, in ordine agli aspetti di seguito elencati:

- la certificazione della posizione previdenziale;
- l'introduzione degli incentivi contributivi;
- la decontribuzione in favore dei nuovi assunti;
- la liberalizzazione dell'età pensionabile;
- l'anticipazione della facoltà di richiedere il supplemento pensionistico;
- la revisione della disciplina della totalizzazione.

Per quanto riguarda in particolare l'estensione progressiva al settore pubblico del principio della cumulabilità della pensione con il reddito da lavoro dipendente, sarebbe preliminarmente da chiarire se tale estensione sia finalizzata all'applicazione nel pubblico impiego della disciplina attualmente vigente nel settore privato in materia di cumulo ovvero se si intenda introdurre una normativa che preveda parametri e requisiti differenti per l'accesso al cumulo stesso, anche alla luce della peculiarità degli effetti finanziari

riconducibili all'istituto del cumulo ove applicato nell'ambito lavorativo rappresentato dalle pubbliche amministrazioni.

Infatti, come si può implicitamente evincere dalla stessa RT, che si limita ad escludere la sussistenza di maggiori oneri per effetto della cumulabilità reddito-pensione nel settore pubblico (nel caso di rapporti di lavoro intercorrenti fra soggetti privati, invece, vengono ipotizzati effetti finanziari positivi), appare evidente che la fattispecie di cumulo in esame determina sulla finanza pubblica effetti diversi da quelli derivanti dal settore privato, in quanto la retribuzione cumulabile con la pensione è comunque erogata a carico del settore pubblico.

Pertanto, sarebbe opportuno un maggiore approfondimento in merito alla possibilità di garantire l'invarianza degli oneri asserita nella RT.²⁹

La stessa RT, poi, come anticipato, procede ad analizzare gli effetti finanziari dello smobilizzo del rateo di t.f.r., rilevando che il ricorso all'utilizzo dello schema cosiddetto "virtuale" (senza, pertanto, conferimenti a fondi pensione esterni alla P.A.) dovrebbe consentire un loro notevole contenimento. L'onere deriverebbe dall'elevazione dall'attuale 2% al livello massimo del 6,91% della quota di t.f.r. destinata allo schema "virtuale" e risulterebbe pari, tenuto conto di un numero di adesioni coerente con l'esclusione totale dei soggetti che accederanno al pensionamento nei prossimi quattro anni, a circa 76 mln di euro nel 2012, come si evince dalla tabella riepilogativa della RT di seguito riprodotta.

²⁹ In particolare, occorrerebbe tener conto del fatto che, a fronte di un onere futuro valutabile come somma del trattamento pensionistico e stipendiale di un soggetto con elevata anzianità contributiva (se la norma non avrà efficacia, ovviamente, gli effetti finanziari saranno nulli), il costo attuale per la finanza pubblica sembra poter rimanere all'interno delle situazioni di seguito elencate:

- 1) erogazione della retribuzione di un lavoratore con elevata anzianità contributiva (ipotesi di un lavoratore che decida di posticipare il pensionamento);
- 2) corresponsione della pensione di un ex-dipendente e della retribuzione di un soggetto neo-assunto in sua sostituzione, verosimilmente inferiore a quello spettante ad un lavoratore al termine della sua carriera (ipotesi di un dipendente che accede al pensionamento e viene sostituito da un nuovo lavoratore, per quelle amministrazioni per le quali non opera il cosiddetto blocco del turn-over);

Tabella n. 4

Articolo 1, comma 2, lettera P									
(mln di euro)									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	0	0	0	-15	-27	-38	-48	-67	-76

Al riguardo, si premette che la quantificazione riportata nella tabella dovrebbe essere riformulata per tenere conto del fatto che il primo anno di applicazione della misura non potrà essere il 2003 e delle variazioni retributive intervenute nel frattempo. Si sottolinea, comunque, che la RT non indica i dati e i parametri utilizzati per calcolare le minori entrate derivanti dallo smobilizzo del t.f.r., il che rende pertanto impossibile una verifica.

Si ricorda, poi, che la prevista assenza di oneri per il quadriennio iniziale appare fondata sull'ipotesi, contenuta però soltanto nella RT, di un'esenzione dal conferimento del t.f.r. allo schema "virtuale" per quei lavoratori che accederanno al pensionamento nel quadriennio iniziale: in caso affermativo costituirebbe una garanzia una previsione normativa *ad hoc*.

Inoltre, si sottolinea che la stessa RT riconosce espressamente che gli oneri connessi alla norma risulteranno limitati a quanto indicato nella tabella di cui sopra proprio in considerazione della destinazione dei contributi per il t.f.r. al cosiddetto schema "virtuale", senza far riferimento al presumibile maggiore costo in connessione ad eventuali conferimenti totali o parziali in favore di fondi pensione ordinari. Al riguardo, ricordato che il testo della delega non contiene un riferimento che determini un'attuazione della norma secondo quanto indicato nella RT, ossia l'esclusione di conferimenti a fondi privati,

3) corresponsione della sola pensione del lavoratore pubblico (ipotesi di un dipendente che accede al pensionamento e non viene sostituito dall'amministrazione di appartenenza, per riduzione della pianta organica o per applicazione del citato blocco del turn-over).

appare opportuno approfondire il punto, eventualmente allineando la norma allo schema previsto nella RT.

Il riportato complesso di questioni va valutato anche alla luce del fatto che il presente criterio di delega è incluso fra quelli onerosi che dovrebbero essere compensati da quelli, virtuosi, espressamente indicati dalla RT.

Articolo 1, comma 2, lettera q)

(Abrogazione delle norme incompatibili con la disciplina prevista nei decreti delegati)

Si dispone, con una modifica approvata dalla Camera, che i decreti delegati abroghino espressamente le disposizioni incompatibili con la disciplina dagli stessi introdotta. Non vi sono osservazioni, per quanto di competenza.

Emendamento 1.0.1 del Governo

L'emendamento in esame introduce ulteriori principi di delega, inserendoli dopo la lettera q), del comma 2, dell'articolo 1, appena analizzata.

Essi sono:

q-*bis*) la definizione di un massimale per i nuovi trattamenti pensionistici, fissato in misura non inferiore ad un importo pari a 516,46 euro al giorno;

q-*ter*) l'eliminazione delle sperequazioni esistenti fra le varie gestioni pensionistiche, al fine di ottenere, a parità di anzianità contributiva e di retribuzione pensionabile, uguali trattamenti pensionistici;

q-*quater*) l'introduzione di benefici in termini di contribuzione figurativa, in caso di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale, per i soggetti che abbiano in famiglia delle persone disabili ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

La RT non si sofferma sui principi di delega appena descritti.

Per quanto attiene al secondo criterio di delega (*q-ter*), non appare chiaro se l'equiparazione in oggetto sarà ragguagliata ai criteri vigenti nel regime generale dell'INPS (nel qual caso appare verosimile attendersi dei risparmi di spesa dalle norme emanate in attuazione del presente principio di delega), ovvero se si procederà ad un riavvicinamento delle diverse normative vigenti (nel qual caso l'assenza di effetti finanziari negativi potrebbe non essere garantita, atteso che non viene prevista una clausola di neutralità finanziaria).

In relazione al terzo (*q-quater*), esso sembra suscettibile di determinare effetti finanziari negativi. Per valutare il risultato di tale principio, appare necessaria la formulazione di un'ipotesi circa la platea dei soggetti potenzialmente interessati dalle agevolazioni per il passaggio al *part-time* nel caso in esame e in merito al costo unitario medio dell'agevolazione che si intende introdurre, fermi rimanendo i problemi generali di copertura finanziaria che saranno esaminati in merito all'articolo 7.

Articolo 1-ter

(di cui all'emendamento 1.0.1 del Governo)

Con il medesimo emendamento, il Governo mira ad introdurre un articolo aggiuntivo (*l'1-ter*) con il quale (comma 1) si intende modificare il regime di accesso al pensionamento tanto per i soggetti sottoposti in tutto o in parte al sistema retributivo, quanto per i lavoratori per i quali sarà applicato il solo metodo contributivo di calcolo, al fine di assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, stabilizzando l'incidenza della relativa spesa sul PIL, mediante l'elevazione dell'età media di pensionamento.

In relazione ai lavoratori sottoposti anche solo parzialmente al sistema retributivo di calcolo, dal 1° gennaio 2008 verrà eliminato il canale di accesso al pensionamento rappresentato dal possesso contestuale di un'età anagrafica di almeno 57 anni e di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni, restando aperti soltanto gli altri due canali di accesso alla pensione (65 anni di età, ovvero 40 anni di contributi) previsti dalla legislazione vigente per gli anni successivi al 2007. Fino al 31 dicembre 2015, tuttavia, in via sperimentale³⁰, sarà ancora possibile l'accesso alla pensione sulla base dei requisiti destinati ad essere eliminati (57+35), a condizione di optare per una liquidazione del trattamento pensionistico secondo il metodo contributivo (incidentalmente va osservato al riguardo che nel periodo 2008-2015, mentre risulterà possibile accedere già a 57 anni alla pensione calcolata secondo il metodo contributivo per coloro che optano per tale regime, la medesima facoltà sembra negata ai soggetti aventi la stessa età che sono *ope legis* sottoposti al regime di calcolo contributivo).

Per i lavoratori soggetti *in toto* al sistema contributivo, l'età minima di pensionamento, *coeteris paribus*, viene innalzata da 57 anni a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini.

Con il comma 2 si delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti ad estendere l'obiettivo dell'elevazione dell'età media di pensionamento (perseguito per l'A.G.O. attraverso il meccanismo sopra descritto) anche ai regimi pensionistici armonizzati nonché a quelli per i quali siano previsti requisiti di accesso al pensionamento diversi da quelli generali, attenendosi ai seguenti criteri: 1) valutazione delle peculiarità e delle esigenze dei diversi settori di attività; 2) previsione di regimi speciali per i lavoratori che

³⁰ Al termine del periodo sperimentale il Governo, esaminati i risultati, valuterà se proseguire o meno la sperimentazione.

svolgono attività usuranti; 3) potenziamento delle agevolazioni per le lavoratrici madri.

Con il comma 3, si delega il Governo, nel caso che le parti sociali formulino proposte alternative sull'innalzamento dell'età media di pensionamento coerenti con le finalità di cui al comma 1, a emanare uno o più decreti legislativi (evidentemente recependo *in toto* o in parte il contenuto delle proposte alternative), nel rispetto, oltre che dei principi sopra elencati e di un livello massimo di anzianità contributiva per il pensionamento pari a 40 anni per i cosiddetti lavoratori precoci, del vincolo di equivalenza finanziaria con il sistema di accesso al pensionamento come sopra delineato.

Il comma 4 estende agli enti previdenziali privatizzati le norme di cui al comma 1.

La RT chiarisce preliminarmente che si è tenuto conto, nella valutazione degli effetti finanziari, 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.

I parametri utilizzati sono i seguenti:

1) 245.000 nuovi pensionati d'anzianità all'anno dal 2008, sulla base della legislazione vigente (120.000 dipendenti del settore privato, 65.000 autonomi e 60.000 lavoratori pubblici);

2) 230.000 soggetti (di cui 175.000 nel 2008) che accederanno al pensionamento dal 2008 usufruendo del regime attualmente vigente, in virtù della citata certificazione dei diritti acquisiti (quindi, i soggetti interessati dall'applicazione dei nuovi requisiti per il pensionamento nel periodo 2008-

2013 risulterebbero complessivamente essere : $245.000 \times 6 - 230.000 = 1.240.000$);

3) una quota di soggetti che accederanno al pensionamento sulla base dei requisiti vigenti (57+35), ma con un trattamento pensionistico computato con le regole di calcolo del sistema contributivo previste dal decreto legislativo n. 180 del 1997. Poiché questo ultimo metodo di calcolo determina riduzioni dei trattamenti pensionistici maggiori di quelle generalmente riconducibili al sistema contributivo³¹, la RT ha ipotizzato che quasi tutti i lavoratori autonomi accederanno al pensionamento con 40 anni di anzianità contributiva o a 65-60 anni d'età, mentre soltanto 29.000 lavoratori dipendenti (concentrati nelle fasce di lavoratori più lontani dal raggiungimento dei nuovi requisiti "standard") usufruiranno dell'opzione in esame, accettando le conseguenti penalizzazioni.

La RT fa presente, infine, che sono stati considerati gli effetti indotti (relativi al gettito fiscale) e quelli attinenti ai trattamenti erogati per indennità di buonuscita o trattamento di fine servizio.

Gli effetti complessivi della misura in esame relativi al periodo 2008-2013 sono riportati dalla RT nella seguente tabella (gli effetti sono nulli fino al 2007):

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Minore spesa pensionistica						
al lordo del fisco	425	2.931	5.403	7.303	8.697	8.990
al netto del fisco	409	2.849	5.265	7.099	8.420	8.704
Minore spesa buonuscita PA	0	876	1.029	910	393	135
Effetti complessivi	409	3725	6.294	8.009	8.813	8.839

³¹ Si ricorda, come riportato dalla stessa RT, che il metodo di calcolo contributivo applicato ai sensi della citata disposizione implica una penalizzazione rispetto all'ordinario meccanismo di calcolo contributivo, essendo basato, per le anzianità contributive maturate prima del 31 dicembre 1995, sulle aliquote contributive di computo vigenti prima della riforma "Dini" (legge n. 335 del 1995), più basse delle attuali.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che la RT non fornisce chiarimenti circa alcuni parametri necessari per pervenire alla quantificazione. In particolare, nell'ambito del totale delle pensioni d'anzianità che sarebbero state erogate a legislazione vigente, non viene riportata nessuna stima in ordine alle 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. Inoltre, non viene indicato un importo medio dei trattamenti d'anzianità che matureranno dal 2008 (in relazione al meccanismo dell'incentivo contributivo, la RT indica la cifra di 17.500 euro lordi annui, che può essere soltanto approssimativamente assunta come parametro di riferimento anche per le pensioni *de quibus*).

In merito alla stima circa la numerosità della platea di lavoratori (29.000 soggetti secondo la RT) che opteranno comunque per il pensionamento usufruendo del regime vigente (almeno 35 anni di anzianità contributiva e 57 di età anagrafica) ed accettando conseguentemente le penalizzazioni in termini di importo pensionistico derivanti dall'applicazione del metodo contributivo di calcolo applicato computando i periodi precedenti al 1996 secondo le aliquote contributive all'epoca vigenti, occorrerebbe chiarire se la stessa sia stata formulata anche alla luce della possibilità di cumulare un reddito da lavoro al reddito da pensione, come previsto dal precedente articolo 1, comma 2, lettera d).

Si osserva, poi, che appare desumibile dalla tabella riportata nella RT, relativa agli effetti sulla pensionistica nel lungo termine, che sono stati valutati i maggiori trattamenti pensionistici che verranno erogati ai soggetti destinati ad allungare la loro vita lavorativa, mentre, viceversa, non sembrano essere stati considerati - non essendovi alcun riferimento nella RT - anche i maggiori contributi che, in presenza di un allungamento della vita lavorativa, verranno

versati agli enti previdenziali (e ciò anche assumendo l'ipotesi-limite, secondo la quale la permanenza al lavoro di soggetti "anziani" determini una corrispondente riduzione di nuovi lavoratori "giovani", atteso che i primi verserebbero comunque contributi più elevati dei secondi, essendo percettori di retribuzioni mediamente più elevate). I fattori appena considerati, nonché l'espressa esclusione di valutazioni in merito ad eventuali sistemi agevolativi per i lavoratori che svolgono attività usuranti e per le lavoratrici madri, potrebbero incidere significativamente sulla quantificazione effettuata nella RT.

Si evidenzia, comunque, che i risparmi al netto degli effetti fiscali non sembrano coerenti con quelli al lordo, attestandosi su livelli più elevati di quelli teoricamente prevedibili in corrispondenza di trattamenti pensionistici medi non dissimili da quelli ipotizzati in rapporto al meccanismo del "*superbonus*".

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 elementi ai fini di una verifica della relativa quantificazione), appare indispensabile l'acquisizione di ulteriori elementi e l'esplicitazione della procedura seguita anche in ordine alla quantificazione attinente agli effetti *stricto sensu* pensionistici.

Appare comunque opportuno ricordare che anche l'INPS³² ha prodotto una stima in merito agli effetti finanziari delle misure in esame. Tale stima, considerando che non comprende - a differenza di quella della RT - anche i lavoratori del settore pubblico, appare sostanzialmente coerente con quella governativa.

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

³² Cfr. la documentazione depositata in occasione dell'audizione dei rappresentanti dell'INPS presso la XI Commissione permanente del Senato della Repubblica, svoltasi il 12 novembre u.s..

medio-lungo periodo³³, evidenziando una riduzione della spesa pensionistica pari allo 0,7% annuo dal 2012 al 2018. Successivamente, la predetta riduzione tende a contrarsi, stabilizzandosi allo 0,6% del PIL nel corso del terzo decennio, decrescendo progressivamente nell'arco della quarta decade, fino ad annullarsi poco prima del 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.

Articolo 2

(Riduzione del costo del lavoro)

Si stabilisce che tutti i maggiori risparmi e le maggiori entrate derivanti dall'articolo 1 siano destinati a ridurre il costo del lavoro e ad incentivare lo sviluppo di forme pensionistiche complementari anche per i lavoratori autonomi.

Si osserva che la disposizione sembra in contraddizione con quanto previsto dall'articolo 7, comma 1. Infatti, sulla base del vincolo di non onerosità, di cui al predetto articolo, e della utilizzazione dei risparmi per la copertura dei criteri aventi natura onerosa, di cui alla RT, dovrebbe essere chiarito in quali termini vada intesa la destinazione di tutti i maggiori risparmi e delle maggiori entrate per le finalità stabilite dall'articolo in esame, senza con ciò vanificare uno dei due meccanismi utilizzati a fini di copertura dal presente disegno di legge.

³³ 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

Articolo 3

(Associati in partecipazione e prestatori di lavoro occasionali)

L'articolo è stato introdotto dalla Camera dei deputati.

Gli associati in partecipazione che conferiscono prestazioni lavorative, i cui compensi sono qualificati come redditi da lavoro autonomo, saranno iscritti alla gestione dei collaboratori coordinati e continuativi presso l'INPS, ovvero alle casse di previdenza a cui accedono in virtù dell'iscrizione agli albi professionali. Alla stessa gestione dei parasubordinati saranno iscritti i titolari di redditi derivanti da prestazioni lavorative occasionali per importi superiori a 4.500 euro annui, qualora non sussistano altri obblighi assicurativi.

Al riguardo, si segnala innanzitutto che l'articolo 43 del decreto-legge n. 269 del 2003 ha stabilito proprio che gli associati in partecipazione debbano iscriversi alla gestione separata di cui al comma 26, dell'articolo 2, della legge n. 335 del 1995, anticipando così l'attuazione del principio di delega in esame, con l'esclusione della parte attinente ai redditi da lavori occasionali. In merito a questo ultimo aspetto, rilevato che, comunque, la portata innovativa della norma appare estremamente contenuta, sarebbero opportune stime circa l'ammontare dei redditi occasionali compresi fra 4.500 e 5.000 euro (che rappresentano l'attuale soglia-limite, sotto la quale non è dovuta contribuzione).

Si ricorda, infine, che è stata prospettata dal Governo³⁴ la possibilità che le risorse derivanti dall'assoggettamento a contribuzione dei redditi occasionali e di quelli dell'associato in partecipazione siano utilizzate come mezzi di copertura dell'ampliamento delle fattispecie applicative dell'istituto della totalizzazione.

dinamica reale del PIL pari all'1,4-1,5% medio annuo nell'intero periodo di previsione (ma del 2% annuo nel periodo iniziale).

Articolo 4

(Istituzione del Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive)

Con la norma, inserita dalla Camera, si istituisce presso l'INPS il Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive. In esso confluiscono le informazioni e i dati relativi ai lavoratori iscritti ai diversi regimi previdenziali, nonché, in appositi archivi, quelli pervenuti all'INAIL e quelli relativi ai permessi di soggiorno rilasciati a cittadini extracomunitari. Con decreto ministeriale verranno individuate le informazioni da trasmettere al Casellario, il quale rappresenterà l'anagrafe generale delle posizioni assicurative (condivisa fra tutte le amministrazioni dello Stato e gli enti previdenziali), permetterà l'emissione dell'estratto conto contributivo annuale previsto dalla legge n. 335 del 1995 e consentirà di calcolare la pensione spettante all'assicurato che chieda la certificazione dei diritti acquisiti o presenti domanda di pensionamento.

Inoltre, la sua banca dati costituirà, unitamente a quelle del Casellario dei pensionati (già esistente), la base per previsioni e valutazioni preliminari su iniziative legislative o regolamentari.

Per l'istituzione del Casellario, sulla base di un'apposita modifica apportata in prima lettura, è stato previsto uno stanziamento per il 2003 pari a 700.000 euro, attingendo alle risorse disponibili nel Fondo per l'occupazione di cui al decreto-legge n. 148 del 1993.

Salvo che per il riferimento all'esercizio 2004, non si hanno osservazioni da formulare in merito alla congruità del predetto stanziamento, avendo il Governo fornito soddisfacenti indicazioni³⁵ tanto in relazione ai costi per l'istituzione del Casellario quanto in rapporto ai risparmi conseguibili a regime.

³⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 5 febbraio 2003, pag. 59.

³⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 5 febbraio 2003, pagg. 62-63 e 6 febbraio 2003, pagg. 17-19.

Articolo 5

(Riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria)

Si delega il Governo a procedere al riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria, al fine di accrescere la funzionalità di tali enti e contenere i loro costi gestionali.

Il Governo, nell'esercizio della delega, deve attenersi ai principi e criteri direttivi desumibili dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, dal decreto legislativo n. 165 del 2001 sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dalla legge n. 20 del 1994 sul controllo e la giurisdizione della Corte dei conti, e dall'articolo 57 della legge n. 144 del 1999 in materia di riordino degli enti previdenziali.

Da tale ultimo riferimento normativo si evince che il citato riordino dovrebbe determinare una riduzione del numero degli enti previdenziali, attraverso operazioni di fusione o incorporazione, con conseguenti risparmi sugli oneri gestionali.

La RT non affronta l'argomento.

Non si hanno osservazioni da formulare, essendo il riordino degli enti previdenziali previsto, sulla base dei medesimi criteri di contenimento dei costi amministrativi, già a legislazione vigente, ai sensi del citato articolo 57 della legge n. 144 del 1999.

Articolo 6

(Disposizioni relative agli enti previdenziali privatizzati)

L'articolo è stato introdotto dalla Camera dei deputati.

Si autorizzano gli enti previdenziali privatizzati ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994 a predisporre forme di tutela sanitaria integrativa a favore degli iscritti, nel rispetto degli equilibri finanziari di ogni singola gestione.

Alla luce di tale vincolo e trattandosi di soggetti di diritto privato, non vi sono osservazioni.

Con il comma 2 si escludono i predetti enti dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 104 del 1996, in materia di disciplina dei beni immobili e degli investimenti immobiliari.

La norma non sembra rivestire profili per quanto di competenza.

Articolo 7

(Copertura finanziaria)

Con il comma 1 si stabilisce che dai decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 5 (nonché 1-ter, secondo l'emendamento 1.0.1) non devono derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Si prevede, poi, che nell'apposita sezione del DPEF siano indicate ogni anno le variazioni dell'ammontare delle entrate connesse con le modifiche al regime previdenziale da introdurre ai sensi dell'articolo 1, comma 2 e che, coerentemente con tali obiettivi, nella legge finanziaria siano determinate le riduzioni delle aliquote contributive e fiscali ed individuati i lavoratori interessati (comma 3).

Con i commi 4-8, oltre a definire l'*iter* per emanare i decreti delegati e per apportare eventuali disposizioni correttive e integrative agli stessi, si dispone che gli schemi dei decreti siano corredati di relazioni tecniche sui loro effetti finanziari e che il Governo si conformi, nell'emanazione dei decreti, ai pareri

resi dalle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

La stessa RT è strutturata evidenziando, come sopra riportato, per ciascuno dei criteri esaminati, quelli onerosi che si coprono con altri criteri di segno opposto e quelli flessibili per i quali si fa rinvio al meccanismo DPEF-legge finanziaria per la decisione sia dell'intervento che della relativa copertura. Peraltro, nel testo dell'articolo non sono indicate le norme per le quali si applica tale ultimo meccanismo.

Per quanto riguarda gli oneri per i quali vale la compensazione tra criteri direttivi onerosi e criteri di risparmio di spesa o di maggiori entrate, appare opportuno premettere una tabella riepilogativa degli effetti finanziari, secondo quanto sostenuto nella RT originaria:

Tabella n. 5

(mln di euro)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	cumulato
certificazione (art. 1, co. 2, lett. A)	57	114	119	121	122	124	126	128	130	132	1173
Estensione cumulo (art. 1, co. 2, lett. D)	-15	52	52	53	54	55	56	56	57	58	478
Contributi co.co.co (art. 1, co. 2, lett. F)	387	189	318	208	275	151	221	86	159	6	2000
Compens. imprese (art. 1, co. 2, lett. G8)	-24	-44	-57	-76	-97	-118	-141	-166	-173	-186	-1082
fondi pensione PA (art. 1, co. 2, lett. P)	0	0	0	0	-15	-27	-38	-48	-67	-76	-271
Smobilizzo t.f.r. (art. 1, co. 2, lett. G1)	-20	-60	-96	-128	-162	-194	-225	-255	-283	-311	-1734
EFFETTO TOTALE	385	251	336	178	177	-9	-1	-199	-177	-377	564

Al riguardo, a parte la questione più generale di una valutazione degli effetti della mancata approvazione della normativa nel 2003, con la conseguente esigenza di un aggiornamento della RT, si osserva che le maggiori entrate attese dall'innalzamento dell'aliquote contributive dei collaboratori coordinati e continuativi sono già scontate nei saldi, essendo stato previsto il suddetto aumento contributivo dal decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 2003. Ne deriva che i relativi importi (indicati nella terza riga della tabella suesposta) dovrebbero essere espunti dalla stessa. In conseguenza di tale operazione, si evidenzia che, con l'eccezione del 2004 e del 2005, l'effetto totale del disegno di legge delega, come formulato nella sua versione originaria e senza considerare l'emendamento 1.0.1, risulta essere costantemente negativo in termini di finanza pubblica.

Si ricorda, *ad adjuvandum*, che la RT originaria afferma che dai criteri di cui alla tabella deriverà “un cumulado positivo (...) fino al 2012, che consentirebbe di far fronte ad un periodo successivo di negatività”, mentre, per il periodo successivo, la crescita delle adesioni al t.f.r., alla luce del maggior gettito su rendimenti e rendite pensionistiche, compenserebbe l'azzeramento dei maggiori introiti garantiti dall'accelerazione dell'innalzamento dell'aliquota contributiva dei parasubordinati. In proposito, in virtù di quanto sopra esposto in relazione all'innalzamento delle aliquote contributive dei lavoratori parasubordinati, si rappresenta che tale cumulado positivo non si realizza più.

Per quanto riguarda poi gli oneri a decorrere dal 2013, non raffigurati nella tabella di cui sopra, in relazione all'ipotesi della RT secondo cui le maggiori entrate derivanti dalle imposte sui rendimenti e sulle prestazioni dei fondi pensione (crescenti in virtù di un imponibile più elevato) compensino gli oneri netti emergenti relativi al problema dell'azzeramento dei maggiori introiti contributivi dei parasubordinati (che si verificherà a partire dal 2013), va

anzitutto fatto presente che si tratta di ipotesi non suffragata nella RT stessa da elementi oggettivi, il che ne rende difficile la verifica.

Va poi osservato che, per ciò che concerne le imposte sui rendimenti, considerando che sulle rivalutazioni “virtuali” del t.f.r. (pari, in presenza di un tasso di inflazione del 2%, ad un valore nominale del 3%) è attualmente applicata la medesima aliquota (l'11%) vigente per i rendimenti dei fondi pensione e che per questi ultimi è in futuro prevista una diminuzione dell'aliquota stessa, qualora tale diminuzione corrispondesse a quanto ipotizzato al riguardo dalla stessa RT (abbattimento dall'11 al 6%), si avrebbe un'invarianza di gettito fiscale solo se il rendimento annuo nominale dei fondi pensione raggiungesse la percentuale del 5,5% della massa investita (con un tasso d'inflazione sempre pari, ovviamente, al 2% annuo). Quindi, l'incremento di gettito connesso ad un rendimento medio nominale annuo dei fondi pensione pari al 5,5% andrebbe ascritto sostanzialmente alla tassazione delle prestazioni, potendosi, per semplificare, non considerare gli incrementi di gettito connessi alla tassazione dei rendimenti, perlomeno in presenza dei previsti sgravi fiscali.

Sotto questo secondo aspetto, tuttavia, va valutato il fatto che rendimenti dei fondi pensione superiori alle rivalutazioni automatiche del t.f.r. non determinerebbero incrementi di gettito nel momento della tassazione delle prestazioni, essendo tali rendimenti esclusi dall'imponibile al momento della loro erogazione (poiché sottoposti a tassazione nella fase della maturazione), e che la differente natura delle prestazioni in oggetto (erogate sotto forma di rendita nel caso dei fondi pensione e di capitale nel caso del t.f.r.) comporterà una diluizione delle entrate rispetto alla situazione attuale, con ulteriori effetti onerosi per un lungo periodo di tempo.

Pur riconoscendo che l'applicazione dell'aliquota marginale sulle pensioni complementari (in luogo di quella media applicata sul t.r.f.)

determinerà un incremento di gettito, alla luce delle considerazioni sopra svolte appare necessario un approfondimento sull'intera questione, anche perché si potrebbero avere effetti di segno inverso, perlomeno finché non si presenterà una leva di pensionati percettrice di un importo annuo complessivo di trattamenti previdenziali integrativi che, in aggiunta alla somma dei t.f.r. ancora erogati, sia sostanzialmente equivalente allo *stock* di t.f.r. che sarebbe stato pagato dalle imprese a legislazione vigente.

Al fine di garantire pienamente la neutralità finanziaria delle disposizioni introdotte con decreti delegati, si ricorda poi che presso la Camera dei deputati sono state introdotte le seguenti modifiche:

- 1) l'obbligo di corredare gli schemi di decreti di relazione tecnica, in modo da consentire al Parlamento il riscontro dell'assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica;
- 2) la previsione di un apposito parere sugli schemi di decreto legislativo da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario;
- 3) l'obbligo per il Governo di conformarsi anche al parere reso ai sensi del punto 2).

Vanno infine ricordati il problema di garantire la contestualità tra decreti legislativi che comportano conseguenze negative e decreti di segno opposto, onde assicurare la tenuta dei vincoli finanziari complessivi di assenza di oneri aggiuntivi, e la questione legata al nesso di questa parte della delega autocompensata con la devoluzione, di cui all'articolo 2, dell'eventuale *surplus* alle finalità ivi previste.

Quanto poi alla parte della delega che, secondo la RT ma senza esplicitazione nel testo delle singole norme interessate, fa rinvio al meccanismo DPEF-legge finanziaria, valevole quindi per i criteri relativi alla decontribuzione (articolo 1, comma 2, lettera g) n. 7); soppressione del

contributo al fondo di garanzia del t.f.r. (articolo 1, comma 2, lettera g) n. 8); elevazione dell'esenzione contributiva sui contratti di secondo livello (articolo 1, comma 2, lettera h)); revisione della disciplina fiscale dei fondi pensione (articolo 1, comma 2, lettera l)), si ricorda che il meccanismo è in sostanza quello recentemente già utilizzato per la delega riguardante, ad esempio, la riforma del sistema fiscale statale³⁶. Esso si concretizza nell'attribuzione alla legge finanziaria del compito di individuare (conformemente agli obiettivi indicati nel DPEF in apposita sezione) i lavoratori interessati, le correzioni di aliquota necessarie per realizzare le modifiche previste e i mezzi per la relativa copertura.

I citati quattro criteri vanno dunque valutati sotto il profilo della loro flessibilità, sia nell'*an* sia soprattutto nel *quantum* nel rapporto tra legge sostanziale e legge finanziaria. In particolare, va valutato con attenzione, sotto questo aspetto, quello relativo alla soppressione del contributo al fondo di garanzia citato (art. 1 comma 2, lettera g), n. 8)).

Sulla base poi di quanto emerso in sede di illustrazione del parere della V[^] Commissione bilancio della Camera dei deputati, secondo cui anche la lettera e) dell'articolo 1, comma 2, potrebbe far riferimento al meccanismo DPEF-legge finanziaria, anche questo criterio va valutato sotto il profilo considerato. Ciò vale anche per la lettera o) del medesimo articolo 1, comma 2, in materia di totalizzazione. Da valutare infine la lettera p), sotto il profilo della sussumibilità della relativa materia nell'ambito dello spazio operativo di cui alla legge finanziaria.

Si fa presente, infine, che il comma 8, con il quale si attribuisce al Governo la possibilità di emanare disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi, non contiene alcun riferimento al comma 1, che prevede

³⁶ V. legge n. 80 del 7 aprile 2003 e, al riguardo della tecnica di copertura adottata, l'ED n. 10 del 2002 di questo Servizio, luglio 2002.

espressamente che dai decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 5 (nonché 1-ter, sulla base dell'emendamento 1.0.1) non devono derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Al riguardo, appare opportuno valutare l'eventualità del l'assoggettamento anche delle disposizioni correttive ed integrative al principio dell'assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

E' infine opportuna una riformulazione aggiornata della tabella riepilogativa, che tenga conto delle variazioni nel frattempo intervenute sul piano sia statistico-metodologico che normativo.

Emendamento 1.0.1 del Governo

Alla luce di quanto osservato occorrerebbe dunque che il Governo fornisse un quadro prospettico riepilogativo degli effetti finanziari che sarebbero determinati dal disegno di legge delega in conseguenza anche dell'emendamento 1.0.1, limitatamente ai criteri aventi carattere compensativo o, comunque, utilizzabili a tal fine (quali il "*superbonus*" e l'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento) e non condizionati, nella loro implementazione, al reperimento di risorse *ad hoc* in sede di manovra finanziaria.

Comunque, ad un primo esame, attenendosi alle stime delle due RT presentate, tenendo conto anche degli effetti certamente indotti dall'emendamento 1.0.1 e fatti salvi i rilievi già formulati (in particolare con riferimento agli effetti della certificazione, dell'estensione del cumulo e del *superbonus*), sembrerebbe che il problema di copertura per gli anni a decorrere dal 2008, emergente dalla Tabella riepilogativa originaria (v. *supra* Tabella n.5), non dovrebbe presentarsi con la nuova formulazione del disegno di legge delega, sulla base delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 1-ter, di cui

all'emendamento 1.0.1. Per gli anni invece 2004-2007 il quadro di copertura, per i criteri di delega per i quali non viene fatto rinvio alle leggi finanziarie future, è essenzialmente rinviato all'operare dei tre meccanismi citati riferiti agli effetti della certificazione, dell'estensione del cumulo e del *superbonus*.

Comunque, si segnala che l'eventuale approvazione dell'emendamento 1.0.1 implica la riformulazione del comma 1 dell'articolo 7 del testo di base per le indicate connessioni di tipo finanziario.

Articolo 8

(Testo unico in materia previdenziale)

Con il presente articolo, introdotto dalla Camera, si delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico in materia previdenziale, che intervenga sulle disposizioni vigenti in ordine alla contribuzione, alle prestazioni, all'attività degli enti e agli assegni sociali, nel rispetto dei principi su cui si fonda la legislazione previdenziale, quale risulta dalla vigente disciplina e dalle norme introdotte dalla presente legge. Inoltre, con il testo unico si mira a semplificare e razionalizzare il regime previdenziale del settore agricolo, uniformandolo agli altri settori produttivi nel rispetto delle sue specificità e introducendo criteri oggettivi per l'accertamento della manodopera impiegata, gradualmente abbandonando i criteri induttivi finora utilizzati.

Con il comma 2 si delinea l'*iter* per l'emanazione del testo unico e con il comma 3 si attribuisce al Governo la facoltà di emanare successivamente disposizioni correttive ed integrative del testo unico medesimo.

Al riguardo, si sottolinea l'opportunità che venga espressamente regolato il regime di regolazione degli effetti finanziari che si dovessero determinare in conseguenza della predisposizione del suddetto testo unico (e delle eventuali

disposizioni correttive ed integrative), analogamente a quanto disposto dal comma 1 del precedente articolo in relazione ai decreti legislativi attuativi del presente disegno di legge. Infatti, non viene esplicitato, anche se appare deducibile, che il testo unico provvederà esclusivamente a riordinare la normativa vigente, anche coordinandola con quella risultante dai suddetti decreti legislativi, per i quali operano i meccanismi di copertura ampiamente descritti.

Infine, con il comma 4, si prevede, al fine della predisposizione del testo unico, la costituzione di un gruppo di lavoro composto da esperti (fino ad un massimo di cinque) e da dipendenti pubblici, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Inoltre, si fa presente che è stata eliminata la clausola di copertura inizialmente prevista.

Non essendo stata ritenuta onerosa la norma, non sono stati forniti elementi per la quantificazione degli oneri.

Al riguardo, si ritiene opportuno un chiarimento circa le modalità attraverso le quali si intende garantire l'asserita assenza di oneri, perlomeno in rapporto alla partecipazione di esperti al citato gruppo di lavoro.