Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 1958

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TREU, LUSI, ZANDA, MARINI, MORANDO, TONINI, BAIO, BIONDELLI, BLAZINA, BOSONE, DE LUCA, DEL VECCHIO, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, LIVI BACCI, Paolo ROSSI, SERRA e GERMONTANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 2010

Delega al Governo per l'introduzione della pensione di base e l'unificazione graduale dell'aliquota contributiva a favore dei lavoratori alla prima occupazione, nonché per l'introduzione del pensionamento flessibile e la revisione dei trattamenti previdenziali vigenti

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – L'invecchiamento della popolazione – in quanto connesso alla crescente possibilità per la maggior parte delle persone di condurre una vita sana, attiva e partecipativa fino ad età avanzata – deve ritenersi allo stesso tempo una sfida e un'opportunità per il nostro sistema economico e sociale. L'ampliamento e il mutamento della domanda di beni e servizi, uniti ai nuovi bisogni della «società del rischio», sollecitano risposte innovative tanto dal sistema produttivo, quanto dalla rete pubblica di protezione sociale. Quest'ultima, in particolare, è posta di fronte alla necessità non solo di un generale potenziamento, ma anche di un riequilibrio nell'allocazione di risorse tra le sue componenti, storicamente sbilanciata – nel nostro sistema – verso la componente pensionistica, a scapito di altri elementi essenziali: le politiche attive del lavoro e il relativo sistema di ammortizzatori sociali, le politiche per la famiglia, i servizi sanitari e l'assistenza a lungo termine.

D'altra parte, anche la tempestività delle risposte è cruciale. «Esiste un margine di manovra – un periodo di circa dieci anni durante il quale la forza lavoro continuerà a crescere – per attuare le riforme strutturali rese necessarie dall'invecchiamento demografico». A ricordarlo è la Relazione 2009 della Commissione europea sull'invecchiamento demografico (comunicazione n. 180 del 29 aprile 2009), che tra l'altro conclude: «Non agire vorrebbe dire ridurre la capacità di soddisfare i futuri bisogni di una popolazione che invecchia».

In questo contesto, la crisi economica e occupazionale ha solo accelerato i processi In atto, rendendo manifesta l'urgenza di riforme orientate ad accompagnare le trasformazioni del mercato del lavoro e del sistema produttivo, eliminando ingiustificate disparità, e a rafforzare l'investimento in un sistema di *welfare* a copertura tendenzialmente universalistica, sufficientemente integrato tra le sue componenti e soprattutto stabile e sostenibile a lungo termine.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, l'introduzione del sistema contributivo con la legge 8 agosto 1995, n. 335 ha senz'altro permesso di razionalizzare il sistema, attraverso il contenimento, se non la definitiva stabilizzazione, della spesa.

L'applicazione del metodo contributivo ha favorito, in particolare, il superamento progressivo delle disparità di trattamento legate ai regimi speciali di pensione provenienti dalla nostra tradizione categoriale, stabilendo l'uniformità delle prestazioni in rapporto ai contributi versati, e ha introdotto – almeno concettualmente – l'idea di flessibilizzazione dell'età di pensionamento, in vista del superamento della distinzione tra pensioni di anzianità e di vecchiaia. Purtroppo successive modificazioni legislative hanno ripristinato la precedente impostazione dei trattamenti distinti anche nel contesto del sistema contributivo. È auspicabile pertanto che il legislatore si faccia carico del problema restituendo al sistema contributivo quella flessibilità in uscita che può meglio corrispondere alle esigenze delle persone, pur nell'ambito di un processo di elevazione dell'età effettiva di pensionamento.

Per altro verso, la riforma del 1995 e i successivi (non sempre coerenti) interventi legislativi di modifica non sono valsi a superare definitivamente i problemi di tenuta e di equità del sistema previdenziale.

Una persistente debolezza del nostro ordinamento è rimasta la diversificazione delle aliquote fra lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi.

Nel tempo si è perseguito l'obiettivo – limitato e per certi versi discutibile – di avvicinare progressivamente i contributi sociali

del lavoro autonomo parasubordinato verso il livello più elevato del lavoro dipendente (33 per cento), anche in funzione di disincentivo economico all'utilizzo improprio delle collaborazioni a progetto. Ma non si è mai sperimentata una convergenza delle aliquote contributive ad un livello intermedio, per l'evidente preoccupazione di impoverire – in assenza di altri interventi – il montante contributivo dei lavoratori dipendenti e dunque l'importo delle loro pensioni future. Eppure, l'uniformazione delle numerose aliquote contributive oggi gravanti a vario sul titolo sui redditi da lavoro, oltre a costituire un intervento di equità e razionalizzazione del sistema di previdenza obbligatoria, consentirebbe anche di alleggerire significativamente il «cuneo» contributivo che tuttora pesa in misura prevalente sul lavoro dipendente. Significherebbe cioè modificare un fattore che incide negativamente sulla competitività dei nostri prodotti sui mercati, oggi più che mai rilevante per tentare di agganciare la ripresa economica.

D'altra parte, un intervento di armonizzazione della contribuzione sociale, per risultare sostenibile a regime, necessita non solo di un'attenta calibratura dell'aliquota unificata, ma anche di una complessiva revisione della struttura del sistema previdenziale, che tenga conto tanto delle esigenze di copertura tendenzialmente universalistica delle prestazioni, quanto delle preoccupazioni circa l'adeguatezza delle pensioni future calcolate secondo il sistema contributivo.

Tali preoccupazioni sono oggi aggravate da fattori solo in parte previsti nel 1995, all'epoca della riforma. Fra questi *in primis* il rallentamento della crescita economica, che pesa sulla resa e sulla sostenibilità dell'intero sistema; quindi l'accresciuta turbolenza dei mercati del lavoro, l'aumentata discontinuità e precarietà delle condizioni di lavoro, e la riduzione delle dinamiche retributive, specie per i gruppi più deboli, giovani, donne e anziani. Tutti questi elementi – discontinuità delle carriere, precari età, basse retribuzioni – si riflettono direttamente, proprio per il carattere corrispettivo del sistema contributivo, sull'importo delle pensioni future, nel senso di ridurne il tasso di sostituzione.

Una situazione del genere, se non corretta, rischia di favorire la «fuga dal lavoro subordinato» dei lavoratori più giovani, con il risultato di accentuare il conflitto intergenerazionale nell'accesso al sistema *standard* di tutele; o addirittura, più in generale, la «fuga dalla contribuzione» da parte di soggetti che – per la ridotta contribuzione, per carriere intermittenti, per bassi salari o per una combinazione di tali fattori – raggiungerebbero secondo l'attuale disciplina prestazioni inferiori o analoghe a quelle garantite dagli importi degli assegni e delle pensioni sociali.

Uno dei fronti di attacco su cui intervenire per correggere le distorsioni dell'attuale sistema contributivo, garantendo prestazioni pensionistiche più adeguate, è dunque la struttura stessa del sistema previdenziale, superando uno dei limiti della riforma del 1995 consistente nella mancanza di un istituto rivolto alla solidarietà infragenerazionale, che, nel modello retributivo, era assicurata dall'integrazione al minimo.

È questo, assieme all'assimilazione delle aliquote contributive gravanti sul lavoro dipendente e autonomo, l'obiettivo qualificante della presente proposta di legge.

La disciplina di delega di cui all'articolo 1 è infatti orientata alla costruzione di un sistema pensionistico pubblico basato su due componenti o «pilastri», entrambi a carattere obbligatorio: una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, su base universalistica, destinata a garantire, sia pure mediante la presenza e la maturazione di alcuni requisiti, a tutti i cittadini anziani prestazioni minime adeguate alle loro esigenze di vita; e una pensione di secondo livello, calcolata secondo il vigente sistema contributivo, volta a garantire prestazioni aggiuntive correlate ai contributi versati dai singoli soggetti nel corso della loro vita.

Una simile riconfigurazione del sistema previdenziale deve ritenersi coerente con le indicazioni della Costituzione che – attraverso l'articolo 38, commi primo e secondo – prefigura un assetto misto costituito su due livelli previdenziali, finalizzato rispettivamente a garantire ai cittadini bisognosi i mezzi necessari al mantenimento e ai lavoratori prestazioni adeguate alle loro esigenze di vita.

Nel dettaglio, la disciplina di delega prevede, per tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi e collaboratori in via esclusiva, alla prima occupazione, che – a decorrere dallo gennaio 2011 – si iscrivano per la prima volta ad una delle gestioni di previdenza obbligatoria:

a) l'applicazione di un'aliquota unica di contribuzione alla gestione di previdenza obbligatoria di appartenenza, in misura complessiva pari al 28 per cento del reddito lordo da lavoro, per due terzi a carico del datore di lavoro e per un terzo a carico del prestatore (fatto salvo il caso dei collaboratori titolari di partita IVA, per i quali continuano ad applicarsi le disposizioni in materia di modalità di versamento dei contributi previste dalla legislazione vigente); a tal fine occorre prevedere criteri di gradualità per il raggiungimento di tale aliquota in particolare per le categorie del lavoro autonomo che attualmente hanno aliquote inferiori;

b) equiparazione agli artigiani, ai fini dell'assistenza pensionistica, dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dall'INPS che non traggono più di due terzi del proprio reddito da lavoro dai rapporti con un unico committente e che abbiano un reddito complessivo minimo non superiore a 40.000 euro. Tale limite è dimezzato nei primi due anni di iscrizione alla Gestione separata;

c) riconoscimento della possibilità per il lavoratore di destinare alla previdenza complementare una quota fino a due punti percentuali della contribuzione obbligatoria;

d) la generale assimilazione dell'aliquota di computo a quella di contribuzione, salvo regimi speciali o transitori previsti dalla legge;

e) il riconoscimento di un trattamento pensionistico obbligatorio articolato secondo due componenti: una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, di importo pari all'attuale assegno sociale e rivalutabile secondo le medesime disposizioni, ed una pensione calcolata secondo il vigente sistema contributivo; ciò allo scopo di assicurare, in particolare ai soggetti con minore capacità reddituale e contributiva, trattamenti pensionistici obbligatori complessivi e lordi non inferiori al 60 per cento della retribuzione di riferimento;

f) infine, l'accesso alla pensione di base è condizionato al possesso dei seguenti requisiti, contributivi e anagrafici: almeno dieci anni di soggiorno legale, anche non continuativo, nel territorio nazionale; almeno dieci anni complessivi di contribuzione effettiva, anche non continuativa, ad una o più gestioni di previdenza obbligatoria; la maturazione dei requisiti anagrafi ci già previsti dalla legge per l'accesso alla pensione contributiva.

Un'altra disciplina di delega (articolo 2) è riservata ad alcuni specifici interventi correttivi applicabili, in via generale, a tutti i lavoratori già iscritti alla previdenza obbligatoria.

In particolare, si propone:

a) la revisione dei criteri di perequazione automatica delle pensioni attraverso l'introduzione di forme di indicizzazione miste, riferite tanto all'andamento del costo della vita, quanto alla dinamica delle retribuzioni reali. In particolare, si ammette la possibilità di applicare, su opzione del lavoratore interessato, meccanismi dinamici di compensazione che prevedano trattamenti iniziali ridotti, che crescano nel tempo a dinamica più sostenuta;

b) il ripristino del pensionamento flessibile – unificato per vecchiaia e anzianità, per

tipologia di lavoro (dipendente, autonomo e parasubordinato) e per genere – in favore dei lavoratori ai quali si applica, anche *pro rata,* il sistema contributivo, secondo principi e criteri che tengano conto, ai fini del requisito anagrafico minimo per l'accesso alla pensione, dei limiti di età vigenti a regime nel sistema retributivo;

c) allo scopo di sostenere le pensioni degli attuali lavoratori parasubordinati in via esclusiva, iscritti alla Gestione separata dell'INPS entro il 31 dicembre 2010, si prevede per essi un regime speciale di computo della pensione, articolato secondo l'anzianità di contribuzione effettiva, nella forma di una maggiorazione fino ad un massimo del 20 per cento dei coefficienti di trasformazione applicabili al montante contributivo ovvero di un incremento dell'aliquota di computo, entro il limite dell'aliquota applicabile ai lavoratori dipendenti;

d) il riconoscimento di peculiari agevolazioni pensionistiche alle lavoratrici madri. In particolare: per le lavoratrici che possono accedere, in costanza di rapporto, agli strumenti obbligatori o volontari di astensione dal lavoro per maternità e puerperio, la valutazione doppia, ai fini della maturazione del requisito di anzianità contributiva, dei periodi di astensione effettivamente goduti, fino a un massimo di due anni; per la generalità delle lavoratrici madri, il riconoscimento, per ciascun periodo di sospensione lavorativa entro due anni dall'evento del parto, di una contribuzione figurativa di base per la durata massima di sei mesi per ciascun evento;

e) la revisione dei requisiti di reddito utili per il conseguimento della pensione minima nel sistema retributivo nel caso del pensionato che vive in coppia, allo scopo di consentire al coniuge in disagiate condizioni economiche il conseguimento dell'integrazione del trattamento a calcolo, se inferiore all'importo della pensione minima vigente nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti;

f) l'agevolazione e l'incentivazione dei contratti *part-time,* con particolare riferimento al soggetti che hanno maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità nel sistema retributivo nonché ai lavoratori e alle lavoratrici impegnati in attività di cura e di assistenza di propri familiari;

g) la predisposizione di un piano nazionale per il prolungamento della vita attiva, orientato ad incentivare il rinnovamento dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e nella pubblica amministrazione e a valorizzare le competenze dei lavoratori maturi, anche nell'ambito di attività di tutoraggio e affiancamento svolte a favore dei lavoratori ai neo-assunti.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, non risultando possibile procedere in sede di conferimento della delega, a causa della complessità della materia trattata, all'esatta determinazione degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni delegate, secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanze pubblica), la quantificazione degli oneri è rimessa alla fase di adozione dei decreti e l'individuazione dei relativi mezzi di copertura condizionata all'adozione di specifici provvedimenti legislativi.

Si dispone infatti che i decreti legislativi dai quali derivino nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, che non trovino compensazione incrociata nell'ambito di altri decreti delegati ai sensi della presente legge, siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo deve essere dunque allegata una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega in materia di introduzione della pensione di base e unificazione graduale dell'aliquota contributiva a favore dei lavoratori alla prima occupazione)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme orientate alla revisione del sistema pensionistico applicabile, a decorrere dal 1º gennaio 2011, ai lavoratori alla prima occupazione, dipendenti e autonomi, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive ed esonerative della medesima, nonché agli iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino iscritti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) applicazione, secondo criteri di gradualità, di un'aliquota unificata di contribuzione alla gestione di previdenza obbligatoria di appartenenza, in misura complessiva pari al 28 per cento del reddito lordo da lavoro, per due terzi a carico del datore di lavoro, del committente ovvero dell'associante e per un terzo a carico del prestatore; per i soggetti titolari di partita IVA sono fatte salve le disposizioni e le modalità vigenti in materia di versamento dei contributi previdenziali;

b) equiparazione agli artigiani, ai fini dell'assicurazione pensionistica, dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1955, n. 335, che non traggono più di due terzi del proprio reddito da lavoro

dai rapporti con un unico committente e che abbiano un reddito complessio minimo annuo lordo non superiore a 40.000 euro. Tale limite è dimezzato nei primi due anni discussione alla suddetta Gestione separata;

c) previsione della possibilità per il lavoratore di destinare una quota fino a due punti percentuali dell'aliquota di contribuzione obbligatoria di cui alla lettera *a)* del presente comma alla previdenza complementare;

d) ai fini del calcolo della pensione, applicazione di un'aliquota unificata di computo in misura di norma pari all'aliquota di contribuzione, salvo regimi speciali o transitori previsti dalla legge;

e) riconoscimento di un trattamento pensionistico obbligatorio articolato secondo le seguenti componenti:

1) una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, di importo pari all'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, rivalutabile secondo le disposizioni del medesimo articolo;

2) una pensione calcolata secondo il sistema contributivo ai sensi dell'articolo 1, commi 6 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni;

f) ai fini dell'accesso alla pensione di base di cui alla lettera *e),* numero 1), del presente comma, previsione dell'obbligatorio possesso dei seguenti requisiti:

1) almeno dieci anni di soggiorno legale, anche non continuativo, nel territorio nazionale;

2) almeno dieci anni complessivi di contribuzione effettiva, anche non continuativa, ad una o più gestioni di previdenza obbligatoria;

3) maturazione dei requisiti anagrafici previsti dalla legislazione vigente per l'accesso alla pensione di cui alla lettera *e),* numero 2, del presente comma.

Art. 2.

(Delega in materia di introduzione del pensionamento flessibile e revisione dei trattamenti previdenziali vigenti)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme di modifica della disciplina in materia di trattamenti previdenziali, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione dei criteri di perequazione automatica delle pensioni attraverso l'introduzione di forme di indicizzazione miste, riferite congiuntamente all'andamento del costo della vita e alla dinamica delle retribuzioni reali, anche applicabili, su opzione del lavoratore interessato, secondo meccanismi dinamici di compensazione che prevedano trattamenti iniziali ridotti;

b) ripristino del pensionamento flessibile, unificato per vecchiaia e anzianità, per tipologia di lavoro, dipendente, autonomo e parasubordinato e per genere, in favore dei lavoratori ai quali si applica, anche *pro rata,* il sistema contributivo, secondo princìpi e criteri che tengano conto, ai fini del requisito anagrafico minimo per l'accesso alla pensione, dei limiti di età vigenti a regime nel sistema retributivo;

c) applicazione, ai lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, entro il 31 dicembre 2010, di meccanismi differenziati di calcolo della pensione, articolati secondo l'anzianità di contribuzione effettiva, nella forma di una maggiorazione fino ad un massimo del 20 per cento dei coefficienti di trasformazione applicabili ovvero di un incremento dell'aliquota di computo, entro il limite dell'aliquota applicabile ai lavoratori dipendenti;

d) riconoscimento di peculiari agevolazioni pensionistiche alle lavoratrici madri, quali:

1) valutazione doppia dei periodi di astensione dal lavoro per maternità e puerperio, fino a un massimo di due anni, ai fini della maturazione del requisito di anzianità contributiva;

2) riconoscimento, per ciascun periodo di sospensione lavorativa entro due anni dall'evento del parto, di una contribuzione figurativa di base per la durata massima di sei mesi per ciascun evento;

e) revisione dei requisiti di reddito utili per il conseguimento della pensione minima nel sistema retributivo nel caso del pensionato che vive in coppia, allo scopo di consentire al coniuge in disagiate condizioni economiche il conseguimento dell'integrazione del trattamento a calcolo, se inferiore all'importo della pensione minima vigente nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti di cui all'articolo 12, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639;

f) agevolazione e incentivazione di contratti a tempo parziale con particolare riferimento ai soggetti che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità nel sistema retributivo, nonché ai lavoratori e alle lavoratrici impegnati in attività di cura e di assistenza di propri familiari;

g) predisposizione, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché la Conferenza delle regioni e delle province autonome, di un piano nazionale per il prolungamento della vita attiva, orientato ad incentivare il rinnovamento dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e nella pubblica amministrazione ed a valorizzare le competenze dei lavoratori maturi, anche nell'ambito di attività di tutoraggio e di affian-

camento svolte a favore dei lavoratori neoassunti.

Art. 3.

(Pareri sugli schemi dei decreti legislativi)

1. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, ciascuno dei quali deve essere corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 11-*ter,* comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono deliberati in via preliminare dal Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri, entro trenta giorni dalla data di assegnazione, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. Entro i trenta giorni successivi alla data di espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

3. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi previsti dagli articoli 1 e 2 e secondo le modalità di cui al comma 1del presente articolo. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle suddette disposizioni correttive e integrative, il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi recanti le norme eventualmente necessarie per

il coordinamento dei decreti legislativi emanati ai sensi degli articoli 1 e 2 con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme divenute incompatibili.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. I decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 2, dai quali derivano nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica che non trovano compensazione incrociata nell'ambito dei decreti medesimi, sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

2. A ciascuno degli schemi di decreto legislativo di cui agli articoli 1 e 2 è allegata una relazione tecnica che renda conto della neutralità finanziaria del decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura finanziaria.

€ 1,00