

*Sintetica descrizione del  
disegno di legge delega  
sulla riforma previdenziale*

**M. Madia, F. Pammolli e N. C. Salerno**

## SINTETICA DESCRIZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA SULLA RIFORMA PREVIDENZIALE

*Marianna Madia, Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno (CERM)*

---

Il 13 Maggio u.s. il Senato ha approvato il disegno di legge delega previdenziale (A.S. n. 2058), che adesso passa nuovamente all'esame della Camera dei Deputati, in una versione diversa rispetto a quella che la Camera aveva già votato in prima lettura lo scorso anno. Nell'attuale configurazione, il disegno di legge continua a prefiggersi i tre obiettivi alla base dell'originaria proposta governativa:

- il miglioramento della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, in particolare nel tentativo di ovviare ai tempi lunghi di attuazione della riforma del 1995;
- l'allungamento delle carriere lavorative, al duplice scopo di innalzare il tasso di occupazione degli anziani e di migliorare l'adeguatezza delle prestazioni cui gli stessi avranno accesso dopo il pensionamento;
- la modernizzazione del sistema, attraverso lo sviluppo del pilastro privato regolamentato dei fondi pensione e l'estensione della copertura pensionistica pubblica per i lavoratori atipici.

Il disegno di legge persegue tali obiettivi attraverso le linee di intervento di seguito sinteticamente illustrate.

### **I requisiti per il pensionamento**

Nel periodo transitorio sino alla fine del 2007, il pensionamento rimarrà possibile alle stesse condizioni dettate dalla normativa attualmente in vigore:

- al compimento di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne (pensionamento di vecchiaia nel regime retributivo e di transizione<sup>1</sup>);
- a prescindere dall'età, dopo aver maturato almeno 38 anni di contributi sino al 2005, ovvero almeno 39 anni nel 2006 e nel 2007 (prima via per il pensionamento di anzianità nel regime retributivo e di transizione);

---

<sup>1</sup> Con il vincolo aggiuntivo di almeno 20 anni di contribuzione (15 per talune categorie lavorative).

- in presenza di almeno 35 anni di contributi e, rispettivamente, 57 anni di età per i lavoratori dipendenti e 58 anni per gli autonomi (seconda via per il pensionamento di anzianità nel regime retributivo e di transizione)<sup>2</sup>.

A decorrere dal 2008, il pensionamento sarà possibile:

- al compimento di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne (pensionamento di vecchiaia nel regime retributivo e di transizione);
- dopo la maturazione di 40 anni di contributi (prima via per il pensionamento di anzianità nel regime retributivo e di transizione);
- in presenza di almeno 60 anni di età (61 per gli autonomi) e 35 anni di contributi (seconda via per il pensionamento di anzianità nel regime retributivo e di transizione).

In quest'ultimo caso, mentre per le donne il requisito anagrafico rimane fissato a 60 anni, per gli uomini è previsto, a decorrere dal 2010, un innalzamento ai 61 anni per i lavoratori dipendenti e ai 62 per gli autonomi; a decorrere dal 2014 e qualora se ne verifichi la necessità, il requisito aumenterebbe di un ulteriore anno per le due categorie.

A decorrere dal 2008, cambiano anche i requisiti per il pensionamento all'interno del criterio di calcolo interamente contributivo<sup>3</sup>. Esso sarà possibile:

- al compimento di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, con il vincolo di almeno 5 anni di contributi;
- in presenza di 40 anni di contributi a prescindere dall'età anagrafica;
- in presenza di almeno 60 anni di età (61 per gli autonomi) e 35 anni di contributi, con i successivi incrementi anagrafici a decorrere dal 2010 e dal 2014 descritti in precedenza (pensionamento con vincoli congiunti anagrafico-contributivi all'interno del criterio di calcolo contributivo).

Sino al 31 dicembre 2015, per le donne è prevista la possibilità, in via sperimentale, di ottenere la pensione con i requisiti attualmente in vigore (35 anni di contributi e almeno 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti, 58 per le autonome), con l'obbligo però di liquidazione della pensione interamente con il criterio di calcolo contributivo.

<sup>2</sup> Coloro che rientrano interamente all'interno del criterio contributivo possono pensionarsi tra i 57 ed i 65 anni di età, con il vincolo di almeno 5 anni di contribuzione. Il pensionamento prima dei 65 anni è possibile solo se la pensione è pari ad almeno 1,2 volte il valore dell'assegno sociale.

<sup>3</sup> Il criterio di calcolo valido per tutti coloro che hanno cominciato a lavorare successivamente all'entrata in vigore della riforma pensionistica del 1995.

L'attuale normativa riguardante i requisiti per il pensionamento continua a valere inoltre:

- per i lavoratori collocati in mobilità allungata e per quelli destinatari dei fondi di solidarietà di settore, purchè in entrambi i casi gli accordi sindacali di base siano stati stipulati prima del 1° Marzo 2004<sup>4</sup>;
- per i lavoratori che, antecedentemente al 1° Marzo 2004, siano stati autorizzati alla continuazione volontaria della contribuzione.

Rimane ferma la necessità di tener conto, nelle modifiche dei requisiti di pensionamento, delle esigenze di particolari categorie di lavoratori o di particolari gruppi sociali (lavoratrici madri, lavoratori precoci, lavoratori impiegati in attività usuranti, etc.).

Infine, sono esclusi dalle modifiche dei requisiti di pensionamento previste dal disegno di legge:

- gli iscritti agli Enti privatizzati gerenti la previdenza pubblica obbligatoria per i liberi professionisti;
- il personale della Polizia, delle Forze Armate e dei Vigili del Fuoco; per costoro continua a valere la normativa speciale già in vigore.

### **Gli incentivi al proseguimento dell'attività lavorativa sino al 31 Dicembre 2007**

Nel periodo transitorio previsto sino al 31 Dicembre 2007, l'obiettivo dell'allungamento delle carriere lavorative è perseguito tramite uno schema incentivante destinato ai lavoratori dipendenti del settore privato<sup>5</sup>.

Nel periodo 2004-2007, tutti coloro che, pur avendo maturato i requisiti per il pensionamento, sceglieranno di posticiparlo, per ogni anno di attività lavorativa avranno facoltà di ricevere, nella forma di aumento della retribuzione, i contributi sociali che sarebbero stati destinati all'INPS, sia la quota parte a loro diretto carico che la quota parte a carico del datore di lavoro. I contributi sociali, pari al 32,7 per cento della retribuzione lorda, sarebbero esenti da

<sup>4</sup> Il numero complessivo dei lavoratori rientranti nelle due fattispecie non potrà essere superiore alle 10.000 teste.

<sup>5</sup> E' prevista una possibile estensione di tale incentivo ai lavoratori dipendenti pubblici, "previo confronto con le parti sociali, le Regioni, gli enti locali e le autonomie funzionali, tenendo conto delle specificità dei singoli settori e dell'interesse pubblico connesso all'organizzazione del lavoro e all'esigenza di efficienza dell'apparato amministrativo pubblico".

IRPEF, e arriverebbero, quindi, a permettere aumenti delle retribuzioni nette superiori al 40 per cento. Il disegno di legge consente l'estensione dello schema incentivante anche a coloro che decideranno di proseguire l'attività in forma *part time*.

All'atto del pensionamento, coloro che si sono avvalsi di tale possibilità, riceveranno un assegno pensionistico pari a quello cui avrebbero avuto diritto se si fossero pensionati alla prima scadenza utile, rivalutato per tenere conto dell'inflazione accumulata sino al momento del pensionamento effettivo.

Nel periodo transitorio previsto sino al 31 dicembre 2007, il disegno di legge delega introduce anche la certificazione dei diritti pensionistici acquisiti, per permettere che le scelte di proseguimento dell'attività da parte dei lavoratori non vengano alterate dalle modifiche introdotte a decorrere dal 2008 o da timori infondati circa ulteriori cambiamenti normativi che possano sopraggiungere nei prossimi anni. Tutti coloro che, entro il 31 dicembre 2007, matureranno i requisiti per il pensionamento secondo la normativa attualmente in vigore, potranno chiedere all'ente pensionistico di appartenenza la certificazione del diritto al pensionamento, ed esercitare tale diritto in qualunque momento successivo. Ai fini del computo dell'assegno pensionistico, i periodi di anzianità contributiva svolti sino alla data certificata saranno considerati in ossequio alla normativa attualmente in vigore.

### **La previdenza complementare, i fondi pensione e il TFR**

Il disegno di legge delega si prefigge lo sviluppo della previdenza complementare, sia tramite il completamento e la razionalizzazione dell'attuale normativa, che tramite il rafforzamento degli incentivi fiscali. L'obiettivo dello sviluppo della previdenza complementare riguarda sia i lavoratori dipendenti privati, che quelli pubblici e gli autonomi.

E' esplicitamente introdotto il principio del silenzio-assenso per il trasferimento degli accantonamenti futuri del TFR ai fondi pensione<sup>6</sup> (il cosiddetto "secondo pilastro previdenziale"). Il lavoratore ha un periodo di 6 mesi (decorrenti dall'entrata in vigore dei decreti attuativi o, se successiva, dalla data di assunzione per i neoassunti) per dichiarare espressamente la volontà o di mantenere il tradizionale TFR, ovvero di destinare gli

<sup>6</sup> Il disegno di legge sembra, quindi, individuare il pilastro dei fondi pensione come lo strumento di risparmio previdenziale destinato, in via preferenziale, ad assorbire l'istituto del TFR.

accantonamenti futuri a una forma previdenziale integrativa privata, sia di tipo collettivo (fondi pensione chiusi e aperti) che individuale (polizze assicurative con finalità pensionistica). Nel caso la dichiarazione non pervenga, gli accantonamenti saranno automaticamente devoluti al fondo pensione di riferimento, con questo termine intendendosi quello chiuso di categoria eventualmente già esistente, quello aperto a cui i lavoratori dello stesso settore o dello stesso comparto hanno aderito in maniera collettiva, o quello selezionato sulla base dei criteri definiti nei decreti attuativi della delega<sup>7</sup>.

Altri importanti punti che il disegno di legge delega solleva riguardo lo sviluppo della previdenza complementare e dei fondi pensione sono:

- l'equiparazione dei fondi chiusi e dei fondi aperti, affinché si creino condizioni di effettiva concorrenzialità nel settore;
- la creazione delle condizioni per una effettiva libera circolazione dei lavoratori all'interno del sistema di previdenza complementare, rendendo agevole il trasferimento della posizione maturata tra fondi e assicurazioni gerenti polizze a finalità pensionistica;
- l'individuazione di forme di compensazione che permettano alle imprese di non subire aggravii di costi e di adattare gradualmente la loro struttura finanziaria a una situazione in cui le risorse del TFR sono smobilizzate e devolute alla previdenza complementare; tali forme di compensazione possono avere natura reale (es.: fondo di rotazione per l'accesso al credito), ovvero fiscale (es.: agevolazioni o sgravi);
- il completamento dell'attuale inquadramento giuridico e fiscale della previdenza complementare al fine, da un lato, di aumentare l'attrattività di questo strumento di risparmio per i potenziali aderenti e, dall'altro, di colmare i vuoti normativi e regolamentari ancora rilevabili; l'attrattività può essere migliorata sia agendo sulla leva delle agevolazioni fiscali, che perfezionando il funzionamento dello strumento (es.: dirottamento automatico dell'accantonamento del TFR al nuovo fondo pensione cui il lavoratore decida di trasferirsi, dopo esser già stato iscritto ad altro fondo pensione; medesimo automatismo per la contribuzione che eventualmente fosse stata concordata a carico del datore di lavoro e per le quote smobilizzate del TFR; più flessibilità nelle modalità e nelle proporzioni di accesso alle prestazioni del fondo, nel rigoroso rispetto, tuttavia, della finalità previdenziale);

<sup>7</sup> E' prevista anche la possibilità di costituire fondi pensione presso gli Enti gerenti la previdenza obbligatoria, in maniera tale da destinare a questi, in via residuale, le quote del TFR non altrimenti devolute. Inoltre il disegno di legge fa riferimento alla possibilità che i fondi pensione cui affluiranno le quote del TFR non altrimenti devolute possano essere "istituiti o promossi dalle Regioni, tramite loro strutture pubbliche o a partecipazione pubblica".

- la creazione di un organico sistema di vigilanza su tutte le forme di previdenza complementare, al fine di garantire l'effettivo perseguimento della finalità pensionistica, in un contesto di stabilità, di trasparenza e di corretta e frequente informazione ai partecipanti;
- la possibilità per il lavoratore di continuare la contribuzione alle forme di previdenza complementare anche oltre i 5 anni dal raggiungimento del limite d'età per il pensionamento nel sistema pubblico obbligatorio.

Nonostante il disegno di legge delega non ne faccia esplicita menzione, l'obiettivo dello sviluppo del pilastro dei fondi pensione riguarda anche il comparto dei lavoratori dipendenti pubblici. L'ampio raggio della delega è confermato sia dal fatto che gli interventi auspicati sui fondi pensione non sono mai circoscritti al solo comparto privato, sia dal fatto che la normativa sul TFR, elemento centrale del disegno di legge, è stata estesa, negli scorsi anni, anche al comparto dei dipendenti pubblici<sup>8</sup>. Per quanto riguarda, invece, i lavoratori autonomi, il disegno di legge esplicitamente richiama la necessità di promuovere lo sviluppo di forme pensionistiche complementari (sia secondo che terzo pilastro) anche nel comparto del lavoro autonomo (comma 20). Per quanto riguarda, infine, i liberi professionisti, si prevede la possibilità che gli Enti privatizzati gerenti la loro previdenza obbligatoria possano istituire forme pensionistiche complementari e offrire anche prestazioni sanitarie integrative, purchè in regime di gestione separata e nel rispetto degli equilibri finanziari di ogni singola gestione.

### **Interventi per favorire l'occupabilità e il prolungamento della carriera lavorativa**

Il disegno di legge delega contiene una serie di linee di intervento volte favorire l'occupabilità e a incentivare il prolungamento delle carriere lavorative. Queste stesse misure hanno l'obiettivo di riformare le regole pensionistiche vigenti, in modo tale che non contrastino con le recenti evoluzioni del mercato del lavoro verso assetti più flessibili e modulabili e non creino, quindi, ingiuste penalizzazioni.

---

<sup>8</sup> Cfr. Legge finanziaria per il 1998 e DPCM del 20 dicembre 1999. Lo sviluppo dei fondi pensione nel comparto dei dipendenti pubblici necessita di interventi normativi anche più impegnativi di quelli auspicati per il comparto dei dipendenti privati, alla luce del meccanismo di accantonamento virtuale del TFR vigente per i primi, al quale dovrebbe essere gradualmente trovata una soluzione più coerente con i principi finanziari alla base del funzionamento dei fondi pensione.

In particolare, sono tre le prefigurate innovazioni all'attuale corpo normativo dalle quali sono attesi effetti congiunti favorevoli:

- la completa liberalizzazione dell'età pensionabile, strumentale per permettere il prolungamento su basi volontarie dell'attività lavorativa, anche usufruendo delle stesse agevolazioni programmate sino al 31 Dicembre 2007;
- la progressiva completa eliminazione del divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, proseguendo lungo la linea già tracciata dalla Legge finanziaria per il 2001 e dalla Legge finanziaria per il 2003<sup>9</sup>;
- l'agevolazione dell'accesso al supplemento di pensione per coloro che, dopo il pensionamento, rimangono in attività senza soluzione di continuità oppure riprendano successivamente l'attività lavorativa.

L'estensione di queste misure ai lavoratori dipendenti pubblici è subordinata al confronto con “[...] le Regioni, gli Enti Pubblici e le autonomie funzionali, tenendo conto delle specificità dei singoli settori e dell'interesse pubblico connesso all'organizzazione del lavoro e all'esigenza di efficienza dell'apparato amministrativo pubblico [...]”.

E' prefigurato anche l'ampliamento delle possibilità di totalizzazione dei periodi assicurativi maturati dal lavoratore presso Enti, Casse, Gestioni o Fondi previdenziali diversi<sup>10</sup>: la carriera del lavoratore verrebbe così considerata con continuità al fine della maturazione dei diritti pensionistici, evitando alcuni di questi possano andare perduti. L'innovazione sarebbe positiva a fronte dell'aumento della mobilità e della flessibilità che ha caratterizzato il mercato del lavoro negli ultimi anni e che sicuramente continuerà nel futuro.

Inoltre, si prevede:

- l'opportunità di agevolare l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità;
- la possibilità per i lavoratori atipici di essere autorizzati, fermo restando l'obbligo di contribuzione nei confronti della gestione separata aperto per loro presso l'INPS, a

<sup>9</sup> Questo intervento tiene conto del diverso costo fiscale che il pensionamento anticipato provoca all'interno del criterio di calcolo retributivo rispetto al contributivo, quest'ultimo basato su una stretta connessione tra contributi versati e benefici maturati e provvisto dell'adeguamento automatico del livello delle prestazioni alla vita attesa residua. Tiene altresì conto del fatto che il criterio contributivo strutturalmente già ingloba incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa già in corso (*cf.* collana dei Quaderni CERM, Quaderno n. 6-04).

<sup>10</sup> E' previsto che tale ampliamento venga reso possibile anche nei confronti dei superstiti di assicurati deceduti prima del compimento dei requisiti di pensionamento e dei requisiti individuati per l'accesso alla totalizzazione.



continuare a contribuire ad altri fondi o gestioni della previdenza obbligatoria, al fine di conseguire i requisiti per il diritto alla pensione presso di loro;

- l'adozione di meccanismi per favorire l'emersione del lavoro sommerso svolto dai pensionati, in linea con quanto già previsto in materia di generale emersione dei redditi di imprese e da lavoro<sup>11</sup>;
- la possibilità, per il lavoratore che trasformi il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale per affrontare situazioni di disabilità presenti nel nucleo familiare, di poter beneficiare di contributi figurativi.

### **Altri punti rilevanti della delega**

Il disegno di legge delega contiene altre linee di intervento rilevanti per la riforma del sistema pensionistico:

- l'armonizzazione, sia sul piano delle modalità di accesso alla pensione che del calcolo dell'assegno pensionistico, delle diverse gestione della previdenza pubblica obbligatoria, a eccezione degli Enti privatizzati gerenti la previdenza dei liberi professionisti<sup>12</sup>;
- il completamento del processo di separazione tra assistenza e previdenza, al fine di raggiungere un assetto del sistema previdenziale che permetta un miglior controllo della spesa e la verifica dell'efficienza e dell'efficacia della stessa;
- la riduzione da quattro a due delle finestre utili, nel corso dell'anno solare, per il pensionamento di anzianità, come strumento di miglior controllo e regolarizzazione delle uscite<sup>13</sup> (è possibile preveder eccezioni per coloro che si pensionano con 40 anni di contributi);
- la possibilità per gli Enti privatizzati gerenti la previdenza pubblica obbligatoria per i liberi professionisti di “[...] accorparsi fra loro, nonché includere altre categorie

<sup>11</sup> Cfr. Legge n. 383/01. I redditi emersi sono sottoposti a tassazione separata e sostitutiva, con il duplice vantaggio di evitare l'aliquota marginale IRPEF e la contribuzione sociale (non applicabile ai prelievi sostitutivi).

<sup>12</sup> Si tratta di un principio generale che i decreti attuativi avranno il compito di rendere effettivo. Questo punto riguarda anche la gestione separata aperta presso l'INPS per i lavoratori atipici.

<sup>13</sup> Per i lavoratori dipendenti le future finestre scatteranno nella maniera seguente: quando la maturazione dei requisiti si verifica entro il secondo trimestre dell'anno, la finestra sarà quella del 1° Gennaio dell'anno successivo; se i requisiti si perfezionano entro il quarto trimestre dell'anno, la finestra sarà invece quella del 1° Luglio dell'anno successivo. Per i lavoratori autonomi che maturano i requisiti entro il secondo trimestre dell'anno, la finestra utile sarà quella del 1° Luglio dell'anno successivo; se i requisiti si perfezionano entro il quarto trimestre dell'anno, la finestra sarà quella del 1° Gennaio del secondo anno successivo.

professionali similari di nuova istituzione che dovessero risultare prive di una protezione previdenziale pensionistica [...]; per questi stessi Enti “[...] l’aliquota contributiva ai fini previdenziali, ferma la totale deducibilità fiscale del contributo, può essere modulata anche in misura differenziata, con facoltà di opzione degli iscritti<sup>14</sup>;

- l’imposizione, in fase sperimentale tra il 1° Gennaio 2007 e il 31 Dicembre 2015, di un contributo di solidarietà, finalizzato a migliorare l’equilibrio finanziario del sistema previdenziale pubblico, nella misura del 4 per cento a valere sulle cosiddette “pensioni d’oro”<sup>15</sup>;
- la creazione di un casellario centrale delle posizioni previdenziali attive, sia come strumento informativo al servizio dei cittadini, che come strumento di verifica a disposizione dell’Amministrazione (per il controllo, per esempio, dell’effettiva sussistenza dei diritti a pensione);
- la redazione di un testo unico in materia previdenziale che raccolga, in maniera coordinata e organica, tutto il corpo normativo regolante il sistema previdenziale nel suo complesso (pilastro pubblico e pilastri privati).

### **Le possibili misure alternative a decorrere dal 2008**

In luogo di applicare le descritte modifiche ai requisiti di pensionamento a decorrere dal 2008, il Governo può definire interventi alternativi ai fini dell’elevazione dell’età media di accesso al pensionamento e del processo di armonizzazione del sistema previdenziale, ispirandosi ai seguenti principi direttivi:

- assicurare effetti finanziari complessivamente equivalenti a quelli derivanti dall’applicazione delle prefigurate modifiche ai requisiti di pensionamento;
- armonizzare, “[...] sia sul versante delle modalità di finanziamento che su quello del computo dei trattamenti [...], i regimi e le gestioni pensionistiche per cui siano previsti [...] requisiti diversi da quelli vigenti nell’assicurazione generale obbligatoria [...],

<sup>14</sup> La modulabilità può essere finalizzata sia al perseguimento dell’equilibrio finanziario, che all’estensione delle prestazioni anche alla previdenza complementare e alla sanità integrativa.

<sup>15</sup> Le “pensioni d’oro” sono quelle i cui importi risultano complessivamente superiori a venticinque volte il valore di riferimento di cui all’art. 38, comma 1, Legge n. 448/01, rivalutato in base alle variazioni del costo della vita (il valore è pari a 516,46 Euro per 13 mensilità).

tenendo conto delle obiettive peculiarità ed esigenze dei rispettivi settori di attività [...]”;

- considerare le necessarie eccezioni connesse alle esigenze di particolari categorie di lavoratori o di particolari gruppi sociali (lavoratrici madri, lavoratori precoci, lavoratori impiegati in attività usuranti, etc.).

**20 Maggio 2004**

Note

Quaderni

Monografie settoriali

Rapporti



CERM - Via Poli n.29  
00187 ROMA - Italy  
tel. 06 69.19.09.42  
fax. 06 69.78.87.75  
info@fondazionecerm.it  
www.fondazionecerm.it