

# Il DL n. 4/2019 e la lotteria della pensione

## Da Quota 100 alla Pensione di cittadinanza

---

**FOCUS**

5 febbraio 2019  
n. 10



Ufficio Affari Giuridici

*a cura di **Simona Genovese***

---

*Ufficio Affari Giuridici  
Presidenza Gruppo Partito Democratico  
Palazzo Cenci, 3° piano  
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese  
Segreteria: 06.6706.5130  
affarigiuridicpd@senato.it*



## SOMMARIO

<b>1. IL CAMBIO DI VERSO SULLE PENSIONI. DALLA FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE ALLA LOTTERIA DELLE DEROGHE UNA TANTUM .....</b>	<b>4</b>
<b>2. GLI EFFETTI SULLA FINANZA PUBBLICA. I RISCHI PER LE PENSIONI DEI GIOVANI .....</b>	<b>7</b>
<b>3. IL PARADOSSO DELLA PENSIONE DI CITTADINANZA. NÉ PENSIONE, NÉ RIFORMA DELL'ASSEGNO SOCIALE .....</b>	<b>10</b>
<b>4. LA (NON) ABOLIZIONE DELLA LEGGE FORNERO. QUOTA 100 TRA FINESTRE STRETTE E SCALONI FUTURI .....</b>	<b>12</b>
<b>5. PENSIONAMENTO D'ANZIANITÀ SENZA ADEGUAMENTO (E CON FINESTRA). LA BEFFA PER I "GRAVOSI" .....</b>	<b>14</b>
<b>6. L'ESENZIONE DALL'ADEGUAMENTO DEI REQUISITI PER I LAVORATORI PRECOCI .....</b>	<b>14</b>
<b>7. LA STRADA OBBLIGATA DELLA FLESSIBILITÀ. LA PROROGA DELL' APE SOCIALE .....</b>	<b>15</b>
<b>8. L'UNICA MISURA (INSUFFICIENTE) PER LE DONNE. LA PROROGA DI "OPZIONE DONNA" .....</b>	<b>16</b>
<b>9. I GIOVANI E IL RISCATTO ONEROSO DEI PERIODI NON COPERTI. IL RISCATTO DELLA LAUREA CON (ILLEGITTIMO) TETTO ANAGRAFICO .....</b>	<b>17</b>
<b>10. L'ESCLUSIONE DEL MASSIMALE CONTRIBUTIVO PER I DIPENDENTI PUBBLICI. UN DISINCENTIVO ALLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PUBBLICA .....</b>	<b>19</b>
<b>11. L'INCENTIVO ALLA BILATERALITÀ PER IL SOSTEGNO ALLA FLESSIBILITÀ IN USCITA .....</b>	<b>19</b>
<b>12. IL CD "ANTICIPO DEL TFS": UN PRESTITO BANCARIO A TASSI DI MERCATO. L'ESCLUSIONE DELLE BENEFICIARIE DI "OPZIONE DONNA" .....</b>	<b>20</b>
<b>13. VERSO LA NUOVA GOVERNANCE DI INPS E INAIL. TRA SCORCIATOIE PROCEDURALI E TAGLIO DEI REQUISITI PER I PRESIDENTI .....</b>	<b>22</b>



Ufficio Affari Giuridici

## 1. IL CAMBIO DI VERSO SULLE PENSIONI. DALLA FLESSIBILITÀ SOSTENIBILE ALLA LOTTERIA DELLE DEROGHE *UNA TANTUM*

Con l'adozione del decreto-legge n. 4/2019, assumono concreta declinazione le politiche pensionistiche annunciate dalle forze di maggioranza nel **Contratto di governo** sotto il titolo "**Pensioni. Stop Legge Fornero**".

Al di là degli annunci propagandistici e degli impegni elettorali, il provvedimento adottato in realtà **non abroga la Legge Fornero**, che resta pienamente in vigore nell'ordinamento, ma introduce piuttosto un **nuovo sistema di deroghe e finestre temporanee** di uscita anticipata, riservato in larga parte a un segmento limitato e arbitrariamente individuato di lavoratori: quelli nati entro il 1959 con carriere contributive regolari.

Non si tratta dunque di una riforma strutturale della disciplina del pensionamento anticipato, quanto piuttosto di una "**lotteria della pensione anticipata**", destinata a premiare i fortunati che maturano i requisiti entro le strette finestre previste e a spingere **verso un nuovo "scalone"** tutti coloro che restano fuori anche solo per un giorno.

Per di più, a **finanziare la lotteria della pensione anticipata** per qualche centinaio di migliaia di persone, concorreranno i milioni di pensionati colpiti - attraverso la Legge di bilancio 2019 - dalla reiterazione per 3 anni del **blocco delle indicizzazioni delle pensioni** a partire da quelle pari a 3 volte il trattamento minimo (circa **1.500 euro mensili**).

Una misura che, introdotta **per la prima volta nel 2011** nell'ambito della **riforma Fornero** e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale perché permanente e non giustificata da esigenze finanziarie adeguatamente specificate (*sent. n. 70/2015*), era diventata un regime temporaneo destinato a concludersi il 31 dicembre 2018. Reiterando il blocco della rivalutazione delle pensioni, **il governo M5S-Lega ha perciò tradito le aspettative di milioni di pensionati** che confidavano legittimamente in un aumento degli assegni a partire dal 1° gennaio 2019, facendo pagare loro un **prezzo pari a circa 1,2 miliardi di euro all'anno per i prossimi 10 anni!**

Soprattutto, dal perimetro dell'intervento legislativo del governo restano del tutto **esclusi i lavoratori giovani e le donne**, con carriere tipicamente più discontinue e irregolari. Per loro **non è prevista alcuna misura strutturale che garantisca l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici futuri**, né il **riconoscimento del lavoro di cura**. Le uniche norme ad essi rivolte sono di natura temporanea e portata comunque limitata.

Per i lavoratori **under 45** è prevista solo - con norma di dubbia costituzionalità - una finestra triennale per il **riscatto agevolato della laurea**. In tal caso, a qualificare l'approccio culturale del governo verso le nuove generazioni e a **certificare l'assenza totale di investimento nelle pensioni dei giovani**, è la relazione tecnica del decreto che dichiara la **norma priva di effetti finanziari**, confidando espressamente negli **assegni pensionistici più ridotti che i giovani percepiranno!**

Per le lavoratrici, si dispone invece la riapertura dei termini di "**Opzione Donna**", una misura tampone che deve ritenersi positiva, ma che non basta in alcun modo ad assicurare strutturalmente alle donne una copertura pensionistica adeguata, né a riconoscere il lavoro di cura.

In termini di approccio ai temi della sostenibilità sociale ed economica del sistema previdenziale, si tratta di una **netta inversione di tendenza rispetto alle politiche dei governi Renzi-Gentiloni** adottate nella scorsa legislatura, che - senza compromettere la stabilità finanziaria delle gestioni previdenziali - hanno introdotto rilevanti strumenti di **flessibilità in uscita per i soggetti più fragili**.

Attraverso un insieme di misure eque e mirate, i governi di centrosinistra hanno infatti scelto di **intervenire selettivamente sui soggetti in condizione di maggiore sofferenza sociale e personale**: disoccupati, lavoratori impegnati in attività gravose o usurante, lavoratori precoci, donne con carico di cura, persone che assistono parenti non autosufficienti, lavoratori con problemi di salute.

Queste misure - in primo luogo **l'APE sociale e l'anticipo per i lavoratori precoci** - hanno già consentito negli ultimi due anni a decine di migliaia di lavoratori di uscire anticipatamente dal lavoro.

Basti pensare che **nel 2017 nel settore privato quasi 1 lavoratore su 4** è uscito senza possedere i requisiti di pensionamento della Legge Fornero (circa **71mila persone** su 295mila uscite in totale) sfruttando i diversi **"scivoli" normativi** introdotti nella scorsa legislatura anche all'esito del dialogo instaurato dal governo con i sindacati. In particolare, **grazie alle misure per la flessibilità in uscita adottate dai governi di centrosinistra, nel triennio 2017-2020 saranno circa 120 mila le persone che avranno potuto anticipare l'uscita dal mercato del lavoro** senza nessuna penalizzazione per la loro pensione.

### Lavoratori beneficiari degli interventi di flessibilità pensionistica dei governi Renzi-Gentiloni

(in migliaia)

	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale	Legge bilancio 2017	Legge bilancio 2018	Totale
	<b>Anticipo pensionistico fino a 4 anni (APE sociale)</b>			<b>Pensionamento anticipato lavoratori precoci</b>			<b>Totale</b>		
<b>2017</b>	22,0		22,0	16,4		16,4	38,4		38,4
<b>2018</b>	16,0	13,4	29,4	15,0	6,4	21,4	31,0	19,8	50,8
									<b>89,2</b>
	<b>Esenzione "gravosi" dall'adeguamento alla speranza di vita (blocco incremento età pensionabile e requisito contributivo)</b>								
<b>2019</b>								14,6	14,6
<b>2020</b>								15,4	15,4
									<b>30,0</b>
	<b>Totale interventi di flessibilità 2017- 2020</b>								
	<b>38,0</b>	<b>13,4</b>	<b>51,4</b>	<b>31,4</b>	<b>6,4</b>	<b>37,8</b>	<b>69,4</b>	<b>49,8</b>	<b>119,2</b>



In attuazione di due **accordi sottoscritti con i sindacati dai governi Renzi e Gentiloni** (accordi del 28 settembre 2016 e del 21 novembre 2017), sono state infatti impegnate risorse per circa **8 miliardi di euro in tre anni (circa 27 miliardi in 10 anni)** per il finanziamento di **misure in favore dei pensionati e a sostegno della flessibilità in uscita**. Tra queste:

- l'estensione fino a 8.125 euro della **no tax area** per i pensionati;
- il riconoscimento della **quattordicesima** ai pensionati con trattamenti fino a 1.000 euro mensili;
- il **cumulo gratuito** dei contributi;
- l'introduzione di nuovi strumenti di anticipo pensionistico (**Ape sociale e Ape volontario**);
- l'introduzione della Rendita integrativa temporanea anticipata (**RITA**) per la flessibilità della previdenza complementare;
- il sostegno selettivo all'uscita anticipata per i lavoratori addetti ad **attività gravose o usuranti**.

In definitiva, l'unica **strategia sostenibile per l'equità e la stabilità del sistema di protezione sociale** è quella già emersa nella scorsa legislatura dal **confronto avviato dai governi di centrosinistra con le parti sociali** e integralmente recepita dal **programma di governo del PD** (v. A.S. 1010, Nannicini e altri - "*Misure urgenti per la flessibilità e l'equità intergenerazionale del sistema previdenziale. Delega al Governo per l'introduzione della pensione di garanzia*").

In particolare, con un **investimento di nuove risorse inferiore a quello previsto dal decreto**, si sarebbe potuto proseguire lunga la strada già tracciata attraverso un pacchetto di misure orientato a:

- introdurre una **pensione di garanzia per i giovani**, finalizzata ad assicurare l'adeguatezza delle pensioni medio-basse;
- **favorire l'accesso dei giovani alla pensione di vecchiaia**, eliminando il vincolo di importo minimo dell'assegno (1,5 volte l'importo dell'assegno sociale);
- **favorire l'accesso alla pensione anticipata**, eliminando il vincolo di importo minimo dell'assegno (2,8 volte l'importo dell'assegno sociale);
- valorizzare a fini previdenziali il **lavoro di cura**;
- rendere **strutturale l'APE sociale** ed estenderlo a tutte le occupazioni gravose o usuranti che incidono sull'aspettativa di vita, individuandole attraverso appositi organismi paritetici (come la Commissione di studio sul lavoro gravoso che il governo Gentiloni aveva istituito);
- in generale, proseguire nella differenziazione dei regimi di uscita anticipata in modo da tenere conto delle **diversità obiettivamente esistenti tra le attività lavorative** in termini di salute e speranza di vita.

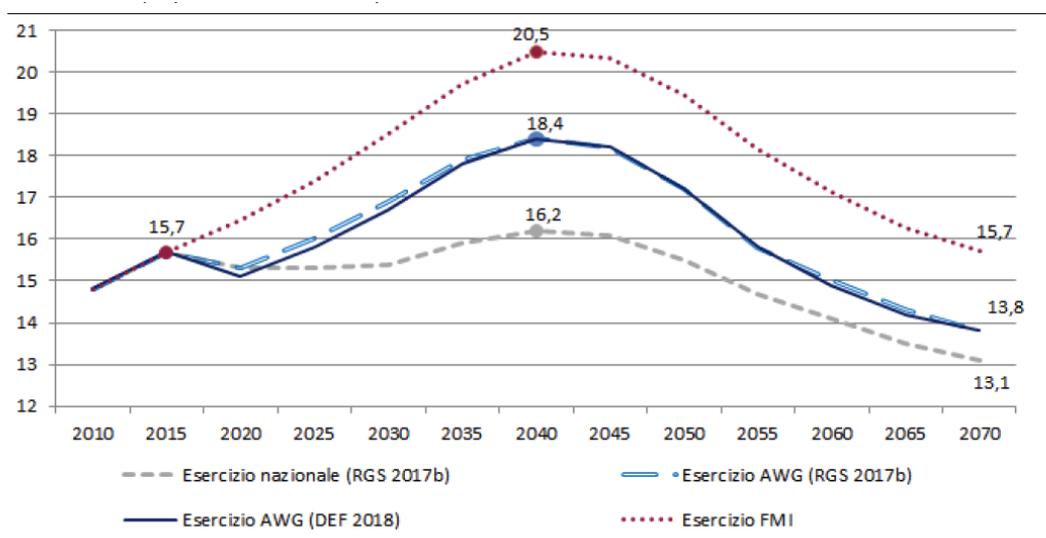
## 2. GLI EFFETTI SULLA FINANZA PUBBLICA. I RISCHI PER LE PENSIONI DEI GIOVANI

Gli effetti sulla finanza pubblica delle misure del decreto si vedranno in concreto solo nei prossimi mesi, quando si potranno valutare l'adeguatezza dei mezzi di copertura delle due misure ed eventualmente l'efficacia dei meccanismi di emergenza previsti dalle stesse norme in caso di sfornamento.

Tuttavia, gli scenari di evoluzione della spesa pensionistica nel medio-lungo termine evidenziano con chiarezza i **rischi per la sostenibilità futura del sistema di un incremento della spesa previdenziale integralmente destinato ai lavoratori maturi di oggi, a tutto scapito dei giovani e delle pensioni di domani.**

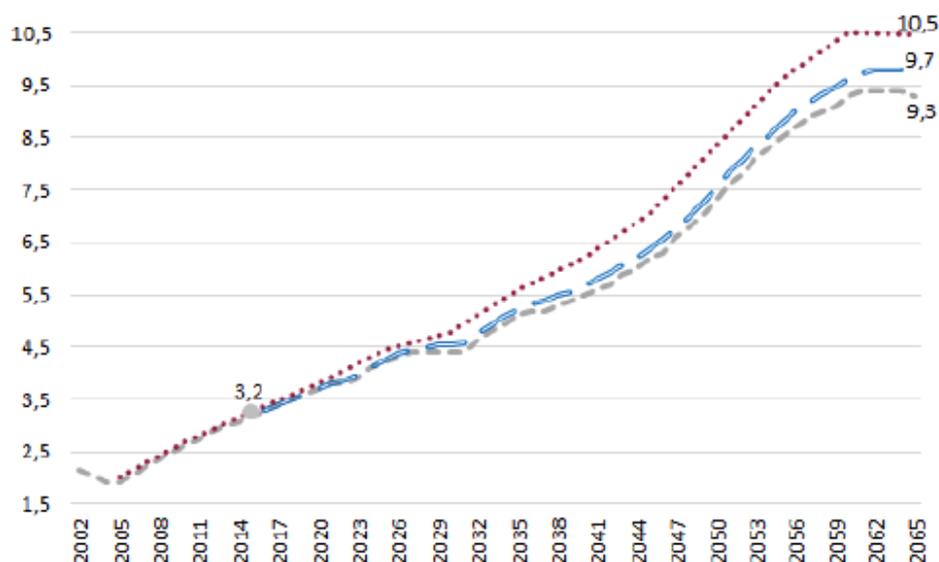
A politiche invariate, tutte le proiezioni - nazionali (RGS), europee (AWG) e FMI - concordano nel prospettare un andamento dell'incidenza della **spesa per pensioni su PIL ancora in forte crescita**, nel medio e lungo periodo, con un **picco al 2040**, che rischia di essere anticipato dalle nuove misure di incentivo all'anticipo pensionistico (v. tabella).

**Tab. 1. - L'evoluzione nel medio-lungo termine della spesa pensionistica (senza le misure del D.L. n. 4/19) (in % del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2018 e RGS (2017b), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Nota di aggiornamento al Rapporto n. 18; per il FMI i dati sono quelli sottostanti Andriele *et al.* (2018), IMF WP/18/59.

Il rapido processo di invecchiamento della popolazione italiana è destinato infatti a portare l'indice di **dipendenza degli anziani** dall'attuale 33,7 per cento a oltre il **60 per cento nel 2070**, con crescita percentuale della **popolazione over 85** che dal 3 per cento attuale arriverebbe a superare il **10 per cento**.

**TAB. 2. - QUOTA PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE OVER 85 (FONTE: UPB, 2018)**


Per di più, si tratta di scenari che tutte le stime suppongono in varia misura mitigati dai **movimenti migratori che il governo attuale vuole viceversa azzerare**, con ulteriori rischi di peggioramento degli indici di sostenibilità.

A fronte di questo quadro, il **governo destina all'incremento della spesa previdenziale** le risorse già stanziare in legge di bilancio nel "**Fondo per la revisione del sistema pensionistico**" (pari a 4 miliardi di euro nel 2019, 8,3 nel 2020, 8,7 nel 2021, 8,2 nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023) più le ulteriori risorse reperite nel decreto dall'aumento della **tassazione sui giochi** (circa 1 miliardo di euro nel triennio).

L'adeguatezza di queste risorse potrà essere valutata solo *ex post*, ma possono già farsi alcune considerazioni sulla base dei primissimi dati che stanno pervenendo dalle amministrazioni interessate circa le domande di **pensionamento anticipato** secondo le nuove disposizioni previdenziali già presentate dai cittadini.

**Dopo appena quattro giorni dall'entrata in vigore del decreto - erano già arrivate ad oltre 15 mila domande, a fronte delle 290 mila maggiori uscite anticipate stimate dal governo per tutto il 2019!**

Se questo *trend* fosse confermato, già nelle prossime settimane sarebbero messe in discussione le stime degli oneri per Quota 100 contenute nella relazione tecnica, che per il 2019 prevedono una spesa di 3,78 miliardi di euro probabilmente insufficiente (*v. tabella*).

**Tab. 3 – Effetti derivanti da Quota 100 e blocco adeguamenti (2019-2028)**

Nuovo canale di uscita “*Quota 100*”, pensione anticipata con 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva per gli uomini e 41 e 10 mesi per le donne senza adeguamenti alla variazione della speranza di vita fino al 2026, finestre di uscita, cumulo contributivo.

Anno	Maggiore numero di pensioni alla fine dell'anno (migliaia di unità)	Onere (+)/risparmio (-) (milioni di euro al lordo degli effetti fiscali)
2019	290	3.781,1
2020	327	7.859,7
2021	356	8.310,3
2022	296	7.876,7
2023	257	6.432,2
2024	166	3.912,3
2025	163	2.853,2
2026	148	1.915,0
2027	147	1.897,8
2028	155	1.532,0

In questo caso, le conseguenze sarebbero quelle previste dalle stesse norme di copertura del decreto attraverso il **rinvio alle “norme anti-sforamento” contenute nella Legge di contabilità (art. 17, legge n. 196/2009)**.

Qualora siano in procinto di verificarsi gli scostamenti, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente (Di Maio), dovrebbe con proprio decreto provvedere alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente (Ministero del lavoro) per l'esercizio finanziario in corso.

Ciò significa che già in corso d'anno **potrebbe verificarsi la necessità di tagli lineari compensativi**, a partire dai capitoli di spesa del Ministero del lavoro, sui quali sono finanziati gli **interventi sociali e assistenziali**. Si tratta di un'eventualità tanto più allarmante in quanto rischia di verificarsi in una congiuntura – quale quella attuale - già segnata dallo **spettro della recessione** e che potrebbe presto richiedere un **forte incremento della spesa per ammortizzatori sociali** e non già nuovi tagli orizzontali!

Se poi lo **sforamento** fosse confermato anche negli **esercizi successivi al 2019**, alla compensazione si dovrebbe provvedere con la **prossima legge di bilancio**, su cui già grava - a politiche invariate - la **necessità di sterilizzare ben 23 miliardi di euro di clausole IVA**.

L'unico strumento alternativo per **coprire gli eventuali (e probabili) sforamenti** nelle stime di spesa è costituito dall'attivazione del **meccanismo di mutua compensazione tra il "Fondo per il reddito di cittadinanza" e il "Fondo per le pensioni"** previsto dalla Legge di bilancio 2019: fermo restando l'ammontare complessivo annuo delle risorse stanziare in ciascuno di essi, eventuali risparmi derivanti dai provvedimenti attuativi delle finalità di un fondo potranno essere utilizzati a compensazione degli eventuali maggiori oneri

derivanti dai provvedimenti attuativi delle misure afferenti l'altro fondo, mediante ridefinizione contestuale degli specifici limiti di spesa.

In questo quadro di forte incertezza, è dunque più che mai concreto il rischio di un **ridimensionamento già dal prossimo anno di almeno una delle due nuove misure** – Quota 100 e RdC - ovvero in alternativa di un **pesante taglio alla spesa sociale**, a partire da quella sanitaria.

I rischi, in definitiva, sono quelli già chiaramente segnalati dall'**Ufficio parlamentare di bilancio**:

"Nel biennio 2020-21, il **raggiungimento del rapporto deficit/PIL programmatico è interamente affidato alle clausole di salvaguardia su IVA e accise**, già significative nel testo iniziale del DDL di bilancio e ulteriormente aumentate nella conversione in legge (all'1,2 per cento del PIL nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021). Tali clausole, peraltro, rappresentano determinanti **cruciali della riduzione programmata del rapporto tra il debito e il PIL** nel biennio 2020-21.

Alla luce di quanto avvenuto in passato, la prospettiva di sostituzione delle clausole appare, perlomeno, di realizzazione complessa (...) la **spesa residua aggredibile, rappresentata in buona parte dalla spesa sanitaria, sarebbe oggetto di riduzioni consistenti**" (UPB - *Rapporto sulla politica di bilancio 2019*, gennaio 2019)

### 3. Il paradosso della Pensione di cittadinanza. Né pensione, né riforma dell'assegno sociale

Sebbene contenuta nell'ambito delle disposizioni dedicate al Reddito di cittadinanza, la disciplina della cosiddetta **Pensione di cittadinanza** deve ritenersi parte integrante del pacchetto di misure del decreto rivolte alla popolazione in età da pensione.

Lungi dal trattarsi di un vero trattamento pensionistico, **la Pensione di cittadinanza non è nemmeno una riforma degli strumenti assistenziali già vigenti** per la stessa platea di soggetti, i quali – a parte il Reddito di inclusione (REI), abolito da aprile 2019 - restano immutati nell'ordinamento.

Essa è piuttosto uno **strumento assistenziale destinato a sovrapporsi** - in modo scoordinato e per molti aspetti casuale – alle **altre prestazioni sociali soggette alla prova dei mezzi** (assegno sociale, assegno di invalidità, integrazione al minimo, quattordicesima, ecc.), secondo un **disegno complessivamente distortivo e penalizzante per i titolari di redditi da pensione**.

Rivolta a nuclei familiari composti da uno o più componenti di età superiore a 67 anni (soglia anagrafica adeguata alla speranza di vita) e suddivisa in parti uguali fra i componenti il nucleo familiare, la Pensione di cittadinanza si articola - come il RdC - in **due componenti**:



- un'integrazione del reddito familiare fino alla soglia di **7.560 euro annui** per un singolo, riparametrata sulla base della composizione del nucleo familiare per mezzo della medesima scala di equivalenza adottata per il RdC (pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1);
- un'integrazione aggiuntiva per i nuclei **residenti in un'abitazione in affitto**, pari all'ammontare del canone annuo di locazione, fino ad un massimo di **1.800 euro annui**.

A parte le diverse soglie reddituali, la Pensione di cittadinanza condivide con il Reddito di cittadinanza tutti gli altri requisiti e con essi le relative criticità:

- il **beneficio economico** annuo - che non può in ogni caso essere superiore a **9.360 euro** e inferiore a 480 euro per un singolo - cresce secondo la composizione del nucleo familiare sulla base di una **scala di equivalenza penalizzante per le famiglie numerose** (a differenza del REI, caratterizzato da una maggiore progressività);
- per **limitare l'accesso alla misura da parte degli immigrati**, è richiesta la **residenza in Italia da almeno 10 anni** al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi 2 anni in modo continuativo. La norma, già sospettata di **incostituzionalità per la sua finalità discriminatoria**, rischia in realtà di penalizzare anche i cittadini italiani emigrati che rientrano dall'estero;
- gli importi del beneficio economico **non sono indicizzati all'inflazione**, a differenza delle altre prestazioni sociali;
- si introduce una **nuova definizione di nucleo familiare** ai fini del calcolo dell'ISEE, destinata in futuro a valere per l'accesso a qualsiasi prestazione, che impone di considerare nel nucleo anche i figli *under 26* non conviventi, non coniugati e fiscalmente a carico.

A questi profili generali di criticità comuni al RdC si aggiungono quelli riguardanti strettamente la Pensione di cittadinanza.

Ai fini della **quantificazione del reddito familiare** per accedere alla Pensione di cittadinanza, sono presi in considerazione **tutti i redditi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi**, senza alcuna esclusione.

Diventa pertanto **influyente ai fini del reddito** non solo l'assegno di invalidità civile, ma anche la **quattordicesima mensilità di pensione**, ad oggi ininfluyente a qualsiasi fine, che la Legge di bilancio 2017 (governo Renzi) ha esteso alla vasta platea di pensionati con reddito compreso tra 1,5 e 2 volte il trattamento minimo.

Questa previsione è destinata a **ridurre fortemente il numero dei soggetti che potranno in concreto avere un'integrazione del reddito attraverso la Pensione di cittadinanza** e con essa la relativa spesa. Non a caso, la relazione tecnica del decreto non reca alcuna quantificazione della platea, né alcuna stima di onere.

In particolare – come risulta dalle prime simulazioni effettuate dallo Spi-CGIL – la **Pensione di cittadinanza** raggiungerà di fatto soltanto le famiglie con anziani che vivono in case **in affitto** (restando del tutto residuale la quota di quelle con case di proprietà) e per **importi del beneficio economico ingiustificatamente differenziati a fronte di condizioni di svantaggio omologhe**.

A titolo di esempio, **non hanno diritto ad alcuna integrazione del reddito attraverso la Pensione di cittadinanza**:

- un nucleo composto da **due pensionati con trattamenti integrati al minimo e quattordicesima** (sia che abiti in affitto sia che risieda nella casa di proprietà);
- un **pensionato solo** che vive in una **casa di proprietà**, con **trattamento di invalidità al 100%**.

Può invece accedere alla Pensione di cittadinanza, per un importo pari a **3.238 euro annui**, un **pensionato solo** che vive **in affitto**, con **assegno sociale e trattamento di invalidità superiore al 74%** (1.438 euro se vive in casa di proprietà).

Infine, la nuova disciplina della **Pensione di cittadinanza appare distorsiva anche sotto il profilo fiscale**.

A parità di importo, i redditi da lavoro e da pensione sono infatti tassati ai fini IRPEF a livello nazionale e locale, mentre la Pensione di cittadinanza è esente da imposte (v. *tabella*).

**Tab. .4. – Tassazione comparativa Pensione di cittadinanza/Pensione ordinaria a parità di importo, per città con aliquote territoriali differenziate** (fonte: Spi-CGIL, 2019)

	pensione cittadinanza	pensione inps					
		genova	milano	torino	roma	bari	palermo
	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360	9.360
irpef	0,0	334	334	334	334	334	334
addizionale reg.	0,0	115	115	152	162	125	140
addizionale com.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75
<b>totale irpef</b>	<b>0,0</b>	<b>449</b>	<b>449</b>	<b>486</b>	<b>496</b>	<b>459</b>	<b>549</b>
netto	9.360	8.911	8.911	8.874	8.864	8.901	8.811
mensile x 12 mesi	780	743	743	740	739	742	734

#### **4. LA (NON) ABOLIZIONE DELLA LEGGE FORNERO. QUOTA 100 TRA FINESTRE STRETTE E SCALONI FUTURI**

Annunciata come “abrogazione della legge Fornero”, la misura pensionistica principale del decreto è in effetti un mero **regime transitorio di deroga alla disciplina vigente del pensionamento**.

In questo senso la **legge Fornero** non solo **non è abrogata**, ma resta in vigore come **canale ordinario di uscita** per chi matura i requisiti oggi pari a 67 anni di età per la pensione di vecchiaia e 42 anni e 10 mesi (41 anni e 10 mesi per le donne) per la pensione anticipata.

La nuova disciplina ammette infatti - per il solo **triennio 2019-2021** - un ulteriore canale di accesso al trattamento pensionistico anticipato **impropriamente definito Quota 100**, con evocazione delle vecchie “quote” riferite alla somma dei requisiti di anzianità contributiva e anagrafica. In realtà, la nuova disciplina



impone il raggiungimento non di una, ma di **due soglie fisse** per l'accesso alla pensione: almeno 62 anni di età e almeno 38 anni di anzianità contributiva minima (**Quota 62+38**).

Per di più, la **decorrenza del trattamento** è **differita** nel tempo e **differenziata tra dipendenti pubblici e privati**, secondo un regime che accentua la disparità di trattamento in misura potenzialmente illegittima:

- per i **lavoratori privati**, il termine di decorrenza della pensione anticipata in esame è posto al **quarto mese successivo** a quello in cui vengono maturati i requisiti. In ogni caso, il termine di decorrenza non può essere anteriore al **1° aprile 2019**;
- per i **dipendenti pubblici del comparto scolastico e AFAM**, che maturino i requisiti entro il 31 dicembre di un determinato anno, la decorrenza è posta dall'inizio dell'anno scolastico o accademico in cui ricadrà la suddetta data del 31 dicembre. In sede di prima applicazione, la domanda di cessazione dal servizio può essere presentata **entro il 28 febbraio 2019**, con effetto dall'inizio del successivo anno scolastico o accademico;
- per tutti gli altri **dipendenti pubblici**, il termine di decorrenza è fissato al **settimo mese successivo** a quello in cui vengono maturati i requisiti e a condizione che la domanda di collocamento a riposo sia presentata all'amministrazione di appartenenza con un **preavviso di almeno sei mesi**. Per coloro che abbiano maturato i requisiti entro la data di entrata in vigore del decreto, la decorrenza è posta al **1° agosto 2019**, fermo restando il preavviso di sei mesi. E' comunque **escluso** il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e di polizia penitenziaria, nonché il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Guardia di Finanza

La disciplina prevede ulteriori limitazioni.

A differenza degli altri trattamenti pensionistici di vecchiaia o anticipati compatibili con l'attività lavorativa, per la **pensione conseguita con Quota 100** è **vietato il cumulo con qualunque reddito da lavoro** autonomo o dipendente. L'unica eccezione è costituita dai redditi di lavoro autonomo occasionale (entro il limite di 5.000 euro lordi annui).

Inoltre, **Quota 100 non si applica** nei casi di **accordi di isopensione** (di cui all'articolo 4 della L.n.92/2012 e degli articoli 26 e 27 del D.Lgs. n.148/2015). La maturazione del diritto al pensionamento e la determinazione del relativo periodo di esodo **restano pertanto regolati dalla Legge Fornero**, che resta la disciplina generale di riferimento anche sotto questo profilo.

Per altro verso, è **ammesso** ai fini della maturazione dei requisiti di Quota 100 **il cumulo** (gratuito) di periodi assicurativi non coincidenti nelle stesse gestioni amministrate dall'Inps (solo per la contribuzione che non ha dato titolo ad un trattamento pensionistico), in base alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012 n.228. Pertanto **non è possibile il cumulo con i periodi assicurativi con periodi di lavoro svolto nelle casse dei liberi professionisti**.

## 5. PENSIONAMENTO D'ANZIANITÀ SENZA ADEGUAMENTO (E CON FINESTRA). LA BEFFA PER I "GRAVOSI"

L'altra misura di anticipo pensionistico contenuta nel decreto è quella che **blocca fino al 2026 l'adeguamento alla speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato** in via ordinaria. Dal 1° gennaio 2019 tale requisito viene pertanto "congelato" a quello vigente nel 2018, che prevede il conseguimento di un'anzianità contributiva di **42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne**.

Viene dunque **eliminato per i prossimi sette anni il previsto adeguamento biennale** del requisito pensionistico per l'accesso alla pensione anticipata, che sulla base dell'incremento dell'attesa di vita avrebbe comportato un innalzamento pari a **5 mesi nel 2019**.

In compenso, la stessa norma introduce una nuova finestra, disponendo che Il trattamento pensionistico possa decorrere solo trascorsi **3 mesi dalla data di maturazione dei requisiti**. In particolare, coloro che perfezioneranno il requisito contributivo nel 2019 potranno accedere al trattamento pensionistico a partire dal **1° aprile 2019**.

Si tratta quindi, per la maggior parte dei lavoratori, di uno **"sconto" effettivo di appena 2 mesi**: il beneficio dell'eliminazione dei 5 mesi legati all'innalzamento dell'attesa di vita, è parzialmente assorbito dall'introduzione di una finestra che differisce di 3 mesi l'accesso alla pensione.

**Per i lavoratori "gravosi" è addirittura un aggravio dei requisiti vigenti.**

Infatti, i lavoratori addetti ad attività gravose **erano già stati esentati dalla scorsa legge di bilancio (governo Gentiloni) dal previsto adeguamento di 5 mesi del requisito contributivo**. Per loro l'unico effetto della nuova disciplina è l'applicazione di una finestra che **allontana di 3 mesi l'accesso al pensionamento**.

## 6. L'ESENZIONE DALL'ADEGUAMENTO DEI REQUISITI PER I LAVORATORI PRECOCI

L'identico meccanismo - sterilizzazione dell'incremento dei requisiti alla speranza di vita più finestra trimestrale - è introdotto per i cosiddetti **lavoratori precoci**.

Si tratta dei soggetti che hanno almeno 12 mesi di contribuzione per periodi di lavoro precedenti il compimento del 19-esimo anno di età e si trovano in specifiche condizioni di svantaggio, in particolare quelle previste per l'accesso all'APE sociale: disoccupazione, attività gravose o usuranti, attività di cura, ecc. (v. *infra*).

Per questi lavoratori, la Legge di bilancio 2017 ha **introdotto in via permanente un regime speciale di accesso alla pensione anticipata** che prevede la riduzione a **41 anni** del requisito di anzianità contributiva indipendentemente dall'età anagrafica (requisito soggetto ad adeguamento all'attesa di vita).



Rispetto al regime ordinario di pensionamento anticipato, ai lavoratori precoci è stato perciò già **riconosciuto dai governi di centrosinistra uno “sconto” rilevante: pari a un anno e 10 mesi per gli uomini e 10 mesi per le donne** (con maggiori oneri pari a 360 milioni di euro per il 2017, 550 milioni per il 2018, 570 milioni per il 2019 e 590 milioni annui dal 2020).

Oggi, con la parziale sterilizzazione fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita prevista dal decreto, **il requisito contributivo per i lavoratori precoci è cristallizzato a 41 anni**, con un beneficio netto pari a **2 mesi** e un onere finanziario molto più limitato (pari a 31 milioni di euro per il 2019, 54,4 milioni di euro per il 2020 e 49,5 milioni di euro per il 2021).

## **7. LA STRADA OBBLIGATA FLESSIBILITÀ OBBLIGATA. LA PROROGA DELL'APE SOCIALE**

Introdotta in via sperimentale dalla legge di bilancio 2017 (governo Gentiloni), la disciplina dell'anticipo pensionistico sociale (APE sociale) è la **misura di natura assistenziale** costruita per accompagnare verso l'età pensionabile soggetti in peculiari condizioni di difficoltà con uno strumento che – a differenza delle misure di anticipo pensionistico introdotte dal governo M5S-Lega – è **privo di impatto sulle gestioni previdenziali**.

In questo senso, l'APE sociale rappresenta **l'approccio diverso e alternativo dei governi di centrosinistra ai problemi della sostenibilità e flessibilità del sistema pensionistico**.

Del resto, la sua utilità e rilevanza sistemica sono riconosciute anche dal governo in carica che, pur negando l'attesa stabilizzazione dell'APE sociale, ne dispone quanto meno la **proroga fino al 31 dicembre 2019**.

Infatti, l'introduzione di Quota 100 e il previsto blocco degli adeguamenti dei requisiti per l'uscita anticipata non fanno venir meno l'importanza di uno **strumento che si rivolge anche a categorie alle quali le misure del governo M5S-Lega non offrono alcuna risposta: i lavoratori cosiddetti “gravosi”, le donne con bassa contribuzione, gli invalidi e i caregivers**.

L'APE sociale consente infatti di accedere a un'indennità a carico dello Stato - per il tempo necessario al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia o anticipata - a soggetti con almeno **63 anni di età** e almeno **30 anni di anzianità contributiva (36 anni se sono lavoratori "gravosi")** che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- **disoccupati** che hanno finito integralmente di percepire, da almeno tre mesi, la prestazione per la disoccupazione loro spettante;
- **caregivers**, cioè soggetti che al momento della richiesta e da almeno sei mesi assistono il coniuge, l'unito civilmente o un parente di primo grado convivente (genitore, figlio) con handicap grave;
- **invalidi civili** con un grado di invalidità pari o superiore al 74%;
- lavoratori dipendenti che svolgono o hanno svolto **attività lavorative gravose**.

L'indennità è pari all'importo della rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione (se inferiore a 1.500 euro) o pari a **1.500 euro** (se la pensione è pari o maggiore di detto importo).



La convenienza di questo strumento è particolarmente rilevante per le **donne**, soprattutto per quelle che a causa dei **carichi familiari** hanno avuto le maggiori penalizzazioni nelle carriere lavorative. Per loro, i **requisiti contributivi dell'APE sociale** sono infatti **ridotti di 12 mesi per ogni figlio**, nel limite massimo di due anni, potendo con ciò uscire dal lavoro in alcuni casi ben **prima del raggiungimento di Quota 100**: a Quota 91 (63+28) ovvero a Quota 97 (63+34).

In questo senso, anche le misure di anticipo pensionistico introdotte dal decreto non fanno venir meno **la necessità di stabilizzare l'APE sociale**, come si erano impegnati a fare i governi Renzi-Gentiloni.

Infine, non può non rilevarsi come la stessa **proroga dell'APE sociale per il 2019**, oggi disposta dal governo M5S-Lega, sia di fatto **finanziata attraverso le misure previste dalla Legge di bilancio 2018** (governo Gentiloni), che avevano introdotto un meccanismo di accertamento e **recupero dei risparmi di spesa** che ha costituito la necessaria provvista finanziaria.

## **8. L'UNICA MISURA (INSUFFICIENTE) PER LA PENSIONE DELLE DONNE. LA PROROGA DI "OPZIONE DONNA"**

Tra le misure pensionistiche del decreto l'unica dedicata alle lavoratrici è la proroga di "**Opzione donna**", il regime sperimentale - introdotto dalla legge n. 243/2004 - che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome (requisito anagrafico da adeguarsi periodicamente all'aumento della speranza di vita), di **accedere anticipatamente al trattamento pensionistico**, a condizione che optino per il **sistema di calcolo contributivo integrale**.

Confermato dalla **Legge Fornero** per le lavoratrici che avessero maturato i **requisiti richiesti entro il 31 dicembre 2015**, il regime di "Opzione donna" è oggi esteso dal decreto alle **lavoratrici** che abbiano maturato i requisiti entro il **31 dicembre 2018** (per la decorrenza del trattamento si applica il regime vigente delle "finestre": 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per le lavoratrici autonome, salvo il personale del comparto scolastico e AFAM per il quale si applica in prima applicazione la disciplina di Quota 100).

Si tratta di una misura divenuta rilevante per favorire l'accesso delle donne alla pensione, dopo che - a seguito di una **sentenza della Corte di giustizia del 2008** (causa C-46/07) - si è disposta la progressiva **parificazione dei requisiti anagrafici di accesso alla pensione per uomini e donne**. Tuttavia, essa avrebbe dovuto avere **carattere temporaneo**, in vista di interventi strutturali di sostegno alla **copertura pensionistica delle donne** che tenessero in adeguata considerazione i **carichi del lavoro di cura** e la **bassa contribuzione** che tipicamente caratterizza le carriere femminili.

In **manca di qualunque misura strutturale per le pensioni dei giovani e delle donne**, il decreto si limita a disporre la riapertura dei termini di "Opzione donna", secondo una misura opportuna, ma intrinsecamente limitata, in quanto rivolta soprattutto alle donne con redditi medio-alti.



Come per l'APE sociale, anche per l'attuale riapertura di "Opzione donna" è stato determinante per l'intervento dei **governi di centrosinistra nella scorsa legislatura** per definire il perimetro normativo e finanziario della misura. La **norma originaria di "Opzione Donna"** aveva infatti posto rilevanti problemi attuativi, che avevano condotto ad **interpretazioni restrittive** fortemente limitative del diritto di accesso al trattamento.

A segnalare queste criticità erano state in primo luogo le Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, che con apposite risoluzioni avevano sollecitato un'interpretazione volta ad escludere l'applicazione della finestra mobile e degli incrementi legati all'aspettativa di vita, ritenendo sufficiente per l'accesso a "Opzione donna" la maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2015.

A porre fine a questi problemi interpretativi, chiarendo anche il perimetro finanziario della misura - sono stati infine **due interventi legislativi dei governi Renzi-Gentiloni**:

- la **Legge di stabilità 2016**, che ha precisato l'ambito temporale di applicazione ammettendo l'accesso all'istituto anche qualora la decorrenza del trattamento sia successiva al 31 dicembre 2015, essendo sufficiente la maturazione dei requisiti entro tale data;
- La **Legge di bilancio 2017**, che ha ulteriormente esteso la possibilità di accedere ad "Opzione donna" alle lavoratrici che non hanno maturato entro il 31 dicembre 2015 i requisiti richiesti a causa degli incrementi determinati dall'adeguamento dei medesimi all'aumento della speranza di vita.

## **9. I GIOVANI E IL RISCATTO ONEROSO DEI PERIODI NON COPERTI. IL RISCATTO DELLA LAUREA CON (ILLEGITTIMO) TETTO ANAGRAFICO**

Mentre il decreto destina una quantità relevantissima di risorse pubbliche (circa **20 miliardi di euro nel triennio 2019-2021!**) al pensionamento anticipato dei lavoratori maturi con carriere contributive regolari, per i **lavoratori più giovani** – con carriere tipicamente più discontinue e regole pensionistiche meno favorevoli - non c'è alcuna misura strutturale di sostegno all'adeguatezza delle loro pensioni future.

L'unica disposizione ad essi rivolta è quella relativa al **riscatto (oneroso) dei periodi non coperti da contribuzione**, che a sua volta prevede una specifica **riduzione degli oneri di riscatto della laurea per i soli soggetti con meno di 45 anni**.

E' dunque previsto un **doppio canale di riscatto** attraverso l'introduzione di una **soglia anagrafica** arbitraria, destinata a produrre un'ulteriore e **illegittima discriminazione tra lavoratori**, che espone la norma a diversi profili di **incostituzionalità**.

Nel merito, con l'introduzione dell'ennesimo regime sperimentale, il provvedimento riconosce per il solo **triennio 2019-2021**, ai **soggetti rientranti nel sistema di calcolo contributivo integrale**, la possibilità di riscattare, in tutto o in parte, nella misura massima di **5 anni**, anche non continuativi, i periodi non coperti da contribuzione presso forme di previdenza obbligatoria né soggetti ad alcun obbligo contributivo.



La possibilità di riscatto riguarda coloro che non avessero maturato alcun'anzianità contributiva entro il 31 dicembre 1995 (sono esclusi, quindi, i soggetti che optano per il sistema contributivo integrale). Per questi lavoratori la **misura dell'onere è determinata secondo i criteri generali validi per il riscatto di periodi nell'ambito del sistema contributivo**. L'unica agevolazione è costituita da un regime fiscale di maggior favore:

- è riconosciuta al lavoratore una **detrazione d'imposta pari al 50% degli oneri da riscatto**, con una ripartizione in cinque quote annuali costanti e di pari importo, nell'anno di sostenimento e in quelli successivi;
- è ammessa la **possibilità per i datori di lavoro privati di sostenere l'onere da riscatto**, mediante la destinazione a tal fine dei premi di produzione spettanti al relativo lavoratore. In tal caso, le somme non rientrano nella base imponibile fiscale né del datore né del lavoratore.

Per come (mal) formulata, **la norma non chiarisce** se per pagamento dell'onere da riscatto da parte del datore di lavoro è necessario un **accordo sindacale preventivo sui premi di produzione**, né se il pagamento possa riguardare solo alcune rate, considerato il carattere eventuale e temporaneo dei premi.

L'altro regime speciale previsto dal decreto riguarda la **disciplina del riscatto dei corsi di studio universitario**, da parte di soggetti che alla data di presentazione della domanda non abbiano compiuto 45 anni. Le norme riguardano anche gli iscritti a cui si applichi il sistema di calcolo cosiddetto misto (cioè, sia retributivo sia contributivo, in base al criterio di *pro rata*), purché i periodi oggetto di riscatto siano da valutare secondo il sistema contributivo.

A questi lavoratori è riconosciuto un **regime di computo dell'onere da riscatto molto più favorevole**.

Invece di assumere a riferimento la retribuzione relativa agli ultimi 12 mesi – come previsto secondo i criteri vigenti ordinari – il calcolo è effettuato con riferimento all'imponibile annuo convenzionale previsto ai fini del calcolo della contribuzione pensionistica a carico degli artigiani e degli esercenti attività commerciali (pari nel 2018 a 15.710 euro). L'onere del riscatto è in tal caso costituito dal versamento di un contributo pari, per ogni anno da riscattare, a tale imponibile convenzionale moltiplicato per l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti (33%). Ne deriva un **onere annuo da riscatto pari a 5.184 euro** (a valori 2018).

Nel complesso, la disciplina presenta almeno due profili di potenziale **illegittimità costituzionale**:

- l'irragionevole diversità dei criteri di calcolo previsti a seconda che il soggetto si trovi al di sotto o al di sopra di una certa **soglia anagrafica**, con manifesta disparità di trattamento tra lavoratori;
- il riferimento, ai fini del computo dell'onere agevolato da riscatto per gli **under 45**, alle sole **aliquote di computo** delle prestazioni pensionistiche dell'assicurazione generale obbligatoria per i **lavoratori dipendenti**, mentre l'ordinamento prevede il riscatto dei periodi in esame anche per lavoratori diversi da quelli subordinati.

## 10. IL DISINCENTIVO ALLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PUBBLICA. L'ESCLUSIONE DEL MASSIMALE CONTRIBUTIVO PER I DIPENDENTI PUBBLICI

Il decreto introduce la possibilità, per i **dipendenti pubblici** che prestano servizio in **settori privi di forme di previdenza complementare** partecipate dal datore di lavoro, di essere esclusi dall'applicazione del **massimale contributivo** oggi applicabile a tutti i lavoratori nel regime contributivo integrale (cioè ai lavoratori privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e soggetti che abbiano optato per il sistema contributivo integrale).

Con la nuova disciplina tutti i dipendenti pubblici cui si applica il sistema contributivo pieno – sia quelli contrattualizzati che quelli in regime di diritto pubblico – potranno chiedere la **deroga al limite di retribuzione imponibile** introdotto dalla riforma Dini del 1995 (pari nel 2018 a 101.427 euro). In tal modo, potranno versare i contributi anche sulla quota di retribuzione annua eccedente il massimale contributivo e obbligare il datore di lavoro al versamento dell'aliquota di sua spettanza.

Si tratta di una norma che presenta, innanzitutto, un profilo di potenziale **illegittimità per violazione della parità di trattamento con i lavoratori del settore privato** ai quali il massimale contributivo continua ad applicarsi. Infatti, anche per i dipendenti privati possono non risultare attive forme di previdenza complementare partecipate dal datore di lavoro, senza che ciò integri per il lavoratore l'analoga possibilità di deroga.

Soprattutto, la nuova disciplina **rischia di precludere definitivamente il radicamento della previdenza complementare nel pubblico impiego**, minando il sistema del doppio pilastro di tutela previdenziale.

E' una misura in **netta controtendenza con le scelte dei governi di centrosinistra**, che nella scorsa legislatura hanno introdotto rilevanti forme di incentivo alla previdenza complementare. In primo luogo:

- l'accesso alla **RITA (Rendita integrativa temporanea anticipata)** per i lavoratori che hanno aderito alla previdenza complementare (governo Renzi);
- l'estensione ai **dipendenti pubblici** della deducibilità dei premi e contributi versati;
- per i dipendenti pubblici assunti successivamente dal 2019, la possibilità che le parti istitutive dei fondi pensione regolamentino le modalità di **adesione anche attraverso forme di silenzio-assenso** garantendo una piena diffusione delle informazioni e la libera espressione di volontà dei lavoratori.

## 11. L'INCENTIVO ALLA BILATERALITÀ PER IL SOSTEGNO ALLA FLESSIBILITÀ IN USCITA

Sebbene calata nel contesto della disciplina temporanea e intrinsecamente distorsiva di Quota 100, di segno positivo appare la norma che **rafforza il ruolo dei Fondi di solidarietà bilaterali nel sostegno alla flessibilità in uscita**.



I fondi di solidarietà bilaterali – si ricorda - sono costituiti, in base ad accordi o contratti sindacali, per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione delle forme generali dei trattamenti di integrazione salariale (CIG) e le ipotesi finora vigenti di assegno straordinario, da parte dei fondi stessi, concernono i lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni.

La nuova disciplina prevede che i Fondi bilaterali possano erogare un **assegno straordinario per il sostegno al reddito** anche ai lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per l'accesso alla **“pensione Quota 100”** entro la prevista finestra temporale (cioè i lavoratori che entro il 2021 perfezioneranno 38 anni di contribuzione e almeno 62 anni di età), **per il tempo necessario al conseguimento dei requisiti** stessi. L'assegno può essere erogato solo in presenza di accordi collettivi di livello aziendale o territoriale sottoscritti con le organizzazioni sindacali, dove sia stabilito a garanzia dei livelli occupazionali il numero di lavoratori da assumere in sostituzione dei lavoratori che accedono alla pensione.

I Fondi di solidarietà provvedono, a loro carico e previo il versamento agli stessi Fondi della relativa provvista finanziaria da parte dei datori di lavoro, anche al versamento della contribuzione correlata o a periodi di riscatto o ricongiunzione, per il conseguimento di qualunque diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia.

Per le prestazioni cosiddette di **“Isopensione”** (di cui all'articolo 4 della legge n. 92/2012) con decorrenza successiva al 1° gennaio 2019, il datore di lavoro interessato ha l'obbligo di provvedere al **pagamento della prestazione ai lavoratori fino alla prima decorrenza utile del trattamento** pensionistico e, ove prevista dagli accordi costitutivi, al versamento della contribuzione correlata (fino al raggiungimento dei requisiti minimi previsti).

La norma ammette, infine, che il **Fondo di solidarietà operante nel settore del lavoro in somministrazione** versi all'INPS, per periodi non coperti da contribuzione obbligatoria o figurativa, contributi pari all'aliquota di finanziamento prevista per il regime generale pensionistico dei lavoratori dipendenti, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro. Rientrano altresì tra le competenze del Fondo, a valere sulle risorse appositamente previste dalla contrattazione collettiva di settore, i programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, nonché le altre misure di politica attiva stabilite dalla contrattazione collettiva stessa.

## **12. IL CD “ANTICIPO DEL TFS”: UN PRESTITO BANCARIO A TASSI DI MERCATO.**

### **L'ESCLUSIONE DELLE BENEFICIARIE DI “OPZIONE DONNA”**

Con l'introduzione di Quota 100 si pone per i dipendenti pubblici, in termini ancora più critici, il **problema dei tempi di corresponsione del trattamento di fine servizio (TFS)**, già oggi di almeno due anni superiori a quelli medi di erogazione del TFR ai dipendenti pubblici.

Per evidenti ragioni di cassa, la nuova disciplina prevede che i **termini temporali per la corresponsione dei TFS** ai dipendenti pubblici che accedono alla pensione con Quota 100 **decorrano dal momento in cui il diritto al trattamento pensionistico sarebbe maturato in base alla pensione di vecchiaia o alle altre forme di pensione anticipata** già vigenti.



Ciò significa che, per i pubblici dipendenti che si pensionano con Quota 100, **l'attesa della buonuscita** si può innalzare **fino a 7 anni**.

Per tamponare questo effetto, il decreto introduce per **tutti i dipendenti pubblici che accedono al pensionamento** (a qualunque titolo: anticipato, di vecchiaia e con Quota 100), la possibilità di richiedere una somma pari all'indennità di fine servizio maturata, mediante **finanziamento bancario agevolato**, nell'importo massimo di **30.000 euro**. Il finanziamento (e i relativi interessi) sono restituiti integralmente a valere sull'indennità di fine servizio liquidata al pensionato, secondo la tempistica di liquidazione definita a normativa vigente.

A differenza di quanto dichiarato dal governo in sede di illustrazione del decreto, **non si tratta dell'atteso sblocco del TFS per gli statali**, ma semplicemente della possibilità di chiedere, a titolo di anticipazione delle somme spettanti, un **prestito bancario a tassi di mercato**, per un importo massimo di 30mila euro, con l'unico beneficio della **garanzia dello Stato**.

**I costi del prestito bancario restano dunque a carico dei lavoratori.**

Per consentire ai lavoratori interessati di farvi fronte con onere limitato, il decreto prevede contestualmente la **riduzione delle imposte sulle indennità di fine servizio fino a 50 mila euro**.

L'aliquota viene ridotta in misura crescente rispetto al tempo trascorso fra la cessazione del rapporto di lavoro (o, in caso di cessazione anteriore al 1° gennaio 2019, fra tale data) e la corresponsione della relativa indennità. La riduzione d'imposta ammonta, a seconda dei casi, da un **minimo dell'1,5%** a un **massimo del 7,5%**.

Nel complesso, l'operazione annunciata come "immediato anticipo del TFS fino a 30 mila euro" non solo non incide in realtà sui tempi effettivi di erogazione dei trattamenti, ma non è nemmeno di immediata attivazione. Occorre infatti:

- che la richiesta di finanziamento sia basata su apposite **certificazioni INPS**;
- che sia stipulato un **accordo quadro** tra i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, della Pubblica Amministrazione, e l'Associazione Bancaria Italiana, sentito l'INPS, entro 60 giorni dalla data di conversione del decreto;
- che sia disciplinata la modalità di presentazione, da parte dei lavoratori interessati, della **richiesta di finanziamento alle banche o agli intermediari aderenti all'accordo**.

E' quindi richiesta una **lunga e articolata procedura attuativa**, ancora tutta da delineare attraverso un **DPCM molto complesso** (da adottarsi entro 60 giorni dalla conversione del decreto, con tre Ministeri concertanti, sentiti INPS, Garante privacy e Antitrust).

A prescindere dalle difficoltà attuative, la nuova disciplina presenta nel merito tre **profili di criticità**:

- Per come è formulata, **non è chiaro se la nuova disciplina del prestito agevolato e della detassazione del TFS si applichi ai soli dipendenti pubblici e non anche ai dipendenti privati**, per i quali pure possono crearsi analoghe situazioni di differimento del TFR. L'esclusione di questi ultimi potrebbe infatti configurare un'illegitima disparità di trattamento.

- Il regime della detassazione fino a 50 mila euro si applica in via generalizzata, indipendentemente dal fatto che il lavoratore acceda al prestito agevolato per avere un anticipo di TFS. Ciò significa che **a godere pienamente della riduzione d'imposta saranno, di fatto, i soli lavoratori più "ricchi"** che non avranno avuto bisogno di ricorrere al prestito bancario.
- Soprattutto, dal tenore letterale della norma sull'anticipo del TFS sembra che siano **escluse le lavoratrici che accedono alla pensione attraverso "Opzione donna"**. Anche in tal caso, in mancanza di una correzione in sede di conversione, la norma potrebbe essere dichiarata illegittima.

### **13. VERSO LA NUOVA GOVERNANCE DI INPS E INAIL. TRA SCORCIATOIE PROCEDURALI E TAGLIO DEI REQUISITI PER I PRESIDENTI**

Con lo stesso provvedimento di decretazione d'urgenza che introduce il Reddito di cittadinanza e Quota 100, il governo mette a segno un tassello determinante ai fini del **pieno controllo sulle strutture amministrative** sulle quali grava il più rilevante onere attuativo delle stesse misure: la **ristrutturazione della governance degli istituti previdenziali e il ricambio immediato degli organi di vertice**.

Un articolo apposito è infatti dedicato alla modifica dell'ordinamento **di INPS e INAIL**.

Esso prevede innanzitutto la reintroduzione - tra gli organi di tali enti - del **Consiglio di amministrazione**, le cui funzioni erano state attribuite alla figura del **Presidente** da una norma del decreto-legge n. 78 del 2010.

Con l'abrogazione di quella norma si ripristina dunque la configurazione degli organi già vigente fino alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010, secondo sono **organi dell'INPS e dell'INAIL**: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Collegio dei sindaci, il Direttore generale.

Contestualmente sono introdotte alcune **significative modifiche**.

Il **Consiglio di amministrazione** - che nella disciplina previgente era composto dal Presidente e, rispettivamente, da 8 esperti per l'INPS e da 6 esperti per l'INAIL - per entrambi gli enti diventa composto dal **Presidente** e da **4 membri**.

Soprattutto **cambiano i requisiti per la nomina del Presidente**.

Se per i componenti del CdA (ivi compreso il Presidente dell'ente) riacquista efficacia la vecchia disciplina che prevede "comprovata competenza e professionalità, nonché indiscussa moralità ed indipendenza", **la nuova disciplina non prevede più alcun requisito specifico per la nomina del Presidente**.



In particolare, per la nomina dei Presidenti di INPS e INAIL **vengono meno i requisiti di alta professionalità, capacità manageriale e qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'ente**, vigenti fino ad oggi.

Inoltre, il decreto prevede che, **in fase di prima attuazione**, al fine di “assicurare il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dei due enti dopo la scadenza, la decadenza o la cessazione del mandato del Presidente dell'Istituto”, si provveda con **decreto ministeriale alla nomina per ciascuno degli enti di un soggetto che svolga congiuntamente le funzioni del Presidente e del CdA**, nelle more del perfezionamento delle procedure di nomina dei nuovi organi.

In effetti, per assicurare la piena funzionalità amministrativa sarebbe bastata la norma generale vigente sulla proroga temporanea degli organi amministrativi non ricostituiti (di cui all'art. 3, c. 1, del decreto-legge n. 293 del 1994), che il decreto deroga espressamente.

La **scelta del governo** è invece quella di evitare sia la *prorogatio* che un regime commissariale, anticipando la nomina dei Presidenti di INPS e INAIL con **decreto ministeriale**, senza attendere il perfezionamento delle procedure di nomina previste dalla legge e dunque **senza pubblicità preventiva e senza il parere delle Commissioni parlamentari competenti**.

Si tratta di una **forzatura procedurale** che, non solo mette **in tensione il rapporto tra governo e parlamento in materia di nomine pubbliche**, ma è potenzialmente dannosa per la stessa funzionalità amministrativa degli enti previdenziali, ove fosse eccepita la legittimità degli atti amministrativi adottati da organi *pro tempore* costituiti.