

NUOVE PENSIONI PER UN NUOVO WELFARE

CANOVACCIO PER STESURA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Delega al Governo per la riforma del
sistema pensionistico pubblico e privato
e principi di collegamento con le altre riforme
del sistema di *welfare*

a cura di

Fabio Pammolli
e
Nicola C. Salerno

Sommario non tecnico _____

Scheda descrittiva: i principali punti della riforma _____

Bozza per la stesura dell'articolo del disegno di legge delega _____

Principi della delega _____

Titolo I: il sistema pensionistico e previdenziale pubblico _____

Titolo II: il sistema pensionistico e previdenziale privato _____

Titolo III: Copertura finanziaria _____

Approfondimenti delle parti principali dell'articolo _____

Alcuni dati EUROSTAT e ECOFIN _____

SOMMARIO NON TECNICO

In Italia una riforma delle pensioni che aspiri a valenza strutturale non può prescindere da considerazioni riguardanti (a) le scelte già compiute a partire dagli anni Novanta, (b) il sistema di welfare nel suo complesso, (c) il mercato del lavoro e l'occupazione di giovani, donne e anziani, (d) le proiezioni demografiche di lungo termine.

Obiettivi da coordinare

L'agenda riformista è complessa, perché deve coordinare più obiettivi. Da un lato v'è l'esigenza di permettere di realizzare tassi di sostituzione retribuzione/pensione adeguati (almeno il 70%), dall'altro di diminuire sia la contribuzione al pilastro pubblico sia l'incidenza della spesa pubblica per pensioni. Queste due finalità sono connesse, dal momento che la riduzione della spesa deriverebbe (oltre che dalla revisione delle regole di computo delle pensioni) anche dal riduzione dell'aliquota di contribuzione.

Le principali ragioni per la riduzione delle aliquote contributive pensionistiche e dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL sono le seguenti:

- *anche se la pressione fiscale e contributiva non è in Italia superiore alla media UE, lo è il cuneo contributivo lato impresa (il terzo nell'area OECD), la maggior parte del quale è dato da contributi pensionistici¹;*
- *inoltre, l'incidenza sul PIL è tale per cui una significativa porzione del gettito fiscale e contributivo (circa 1/3) è ogni anno assorbita dal pagamento delle pensioni e non disponibile per altri scopi²;*
- *tra questi scopi, non disponibile per la diversificazione degli istituti di welfare a carattere assicurativo (extra pensioni) e assistenziale (famiglia, figli, disabili, non autosufficienti, etc.);*
- *questa preponderanza della spesa pensionistica si ripropone, a normativa invariata, anche nel lungo periodo (2050), quando l'Italia, nonostante il più contenuto incremento di incidenza della spesa pensionistica pubblica su PIL rispetto ai Partner UE, comunque continuerà a dedicare alle pensioni pubbliche oltre il 50% della spesa per welfare;*

¹ Le retribuzioni medie lorde italiane sono tra le più basse dell'area OECD.

² Se è vero che la differenza tra spesa pensionistica e monte contributivo non è un indicatore idoneo a valutare la sostenibilità sistemica (il mix tra fiscalità generale e contribuzione è una modalità di finanziamento che può cambiare da Paese a Paese), sicuramente lo è la percentuale di gettito fiscale-contributivo che ogni anno è assorbita dal pagamento delle pensioni. È un parametro altrettanto critico che l'incidenza sul PIL (direttamente correlato a quest'ultima, visto che l'andamento del gettito fiscale-contributivo è correlato a quello del PIL): nel 2005, poco meno di 1/3 del gettito fiscale-contributivo ha finanziato il pagamento delle pensioni.

- di fronte all'invecchiamento della popolazione, inoltre, l'assetto ottimale, dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica, per trasferire redditi nel tempo non è più quello della sola accumulazione nozionale (per giunta ancora in fase di transizione) finanziata a ripartizione, ma della combinazione di questa con la accumulazione reale finanziata dallo smobilizzo di investimenti effettuati ad hoc³;
- sempre di fronte all'invecchiamento della popolazione, diverrà sempre più necessario dare delle priorità alle voci di spesa sociale, identificando quelle (assicurative extra pensioni e assistenziali) che per loro natura possono essere organizzate e finanziate soltanto con l'interposizione/intervento dello Stato, e per le quali la diversificazione pubblico-privato non è percorribile e neppure risponderebbe alla ratio che la suggerisce invece per le pensioni.

Alla difficoltà di coordinare l'adeguatezza del tasso di sostituzione con il ridimensionamento del pilastro pubblico se ne aggiunge un'altra: quella di non far configgere l'accumulazione di benefici pensionistici con la dinamica del mercato del lavoro, soprattutto considerando la necessità di favorire l'occupazione regolare dei giovani, innalzare la partecipazione delle donne e prolungare le carriere in età anziana secondo modalità che non sacrificino le preferenze individuali. V'è anche l'esigenza (dal lato della domanda di lavoro) di non ostacolare la gestione del personale e il ricambio del capitale umano sia nel comparto privato sia nel pubblico.

Un "vantaggio comparato" dell'Italia

Di fronte a questi obiettivi apparentemente contrastanti, l'Italia ha un "vantaggio comparato" rispetto ai Partner UE, che dovrebbe valorizzare. Il cambiamento di impostazione del funzionamento e del ruolo del sistema pensionistico deciso nel 1995 (la riforma cosiddetta "Dini") riveste una importanza tale da poterne fare il "perno", non solo per un'"ultima" riforma delle pensioni, ma anche per la ristrutturazione del welfare system.

Nel 1995 si è fatta strada per la prima volta in Europa (negli stessi anni oltre l'Italia anche la Svezia) la scelta che il sistema pensionistico dovesse concentrarsi sulla funzione di spostare redditi nel tempo senza incaricarsi di funzioni redistributive. Questa scelta, tuttavia, oltre alla previsione di un periodo di transizione troppo lungo, non è stata portata alle sue logiche estensioni. Da un lato la cosa è comprensibile, perché interventi sullo stato sociale sono complessi sia sul piano tecnico sia su quello politico; dall'altro, ci si trova adesso a discutere ancora di pensioni e del ruolo delle pensioni nel welfare system proprio perché allora non si volle/riuscì a pervenire ad un nuovo disegno complessivo.

³ Il punto è di estremo rilievo, perché il tasso di crescita dell'economia è endogeno alla riforma di una voce così importante della spesa pubblica e a diretto contatto con il funzionamento del mercato del lavoro e con il processo di accumulazione del capitale.

Nel 1995 ha iniziato ad affermarsi un principio di diversificazione tra strumenti di welfare che, soprattutto per un Paese in rapido invecchiamento e con problemi di crescita e occupazionali come l'Italia, può svolgere adesso un ruolo (ri)fondante.

Sulla base di questo principio, il compito dello Stato nel welfare system è quello di:

- *richiedere la partecipazione obbligatoria al sistema pensionistico di base e al sistema di assicurazione sociale (due beni "meritori" e con pervasive esternalità);*
- *creare gli istituti assistenziali (beni, servizi e trasferimenti monetari) e finanziarli attraverso la fiscalità generale (come parti integranti del sistema di redistribuzione delle risorse).*

La distinzione è funzionale:

- *nel primo caso, gli istituti di welfare non redistribuiscono e sono neutrali dal punto di vista finanziario-attuariale, pur continuando a fornire prestazioni non acquistabili sul mercato e strettamente dipendenti dall'"interposizione" dello Stato (copertura dall'inflazione, accumulazione con un tasso a rischio nullo, copertura assicurativa universale con costi bassi);*
- *nel secondo caso, gli istituti sono espressamente dedicati alla redistribuzione e possono assumere varie declinazioni a seconda dell'ambito di applicazione e della specifica finalità.*

Inoltre:

- *nel primo caso, gli istituti sono finanziati da contributi levati sui redditi da lavoro dei partecipanti e proprio per questa ragione i loro benefici si rivolgono soltanto agli stessi partecipanti; sono particolari "contratti", obbligatori per legge perché le loro caratteristiche migliori (micro e macroeconomiche) si manifestano con l'estensione a tutti i lavoratori;*
- *nel secondo caso, gli istituti sono finanziati dalla fiscalità generale, "spersonalizzati" nel passaggio dalla fonte di finanziamento all'accesso ai benefici, e si rivolgono a tutti i cittadini, perché rappresentano la concretizzazione del rapporto di cittadinanza tra la comunità nazionale e i suoi singoli componenti.*

Questa distinzione è rilevante sia per gli effetti che ha sulla destinazione delle risorse pubbliche e private, sia per i rapporti che crea tra welfare system, mercato del lavoro e incentivi individuali.

Tre “blocchi” funzionali per il welfare

Partendo da questa distinzione, il disegno di legge delega propone un intervento di portata strutturale sulle pensioni e una ristrutturazione del welfare system in tre “blocchi”.

Il primo “blocco” è quello delle pensioni. La compatibilità tra gli obiettivi apparentemente contrastanti che si sono citati in apertura è realizzabile quando:

- è completata la neutralità finanziario-attuariale delle regole;*
- l'aliquota di contribuzione al pilastro pubblico dei lavoratori dipendenti che smobilizzano il TFR è ridotta al 25% (con 4 p.p. di decontribuzione a favore del datore e 4 p.p. a favore del lavoratore) e a questo livello sono innalzate quelle dei parasubordinati e degli autonomi;*
- si sviluppano i pilastri privati, favoriti da una razionalizzazione delle regole di funzionamento, dalla revisione della fiscalità e dal definitivo smobilizzo del TFR;*
- l'accesso al pensionamento è possibile a decorrere dal 57-esimo anno di età, senza vincoli di anzianità;*
- la cumulabilità di pensione e reddito da lavoro è sempre piena.*

Questi cambiamenti creerebbero un nuovo equilibrio tra, da un lato, la neutralità finanziario-attuariale delle regole di calcolo che tende a ridurre gli assegni e, dall'altro, la piena appropriabilità dei “frutti” dei propri contributi e del proprio lavoro che tende a incentivare il prolungamento volontario delle carriere sia prima del pensionamento sia in regime di cumulo.

L'Italia può compiere una scelta di questo tipo proprio in virtù del cambiamento di “cultura/visione” del welfare system iniziato nel 1995 e della definitiva correzione verso la neutralità finanziario-attuariale che questo disegno di legge propone. All'interno di criteri di calcolo retributivi o non perfettamente neutrali, non sarebbe praticabile l'adozione del solo requisito minimo di età anagrafica e si dovrebbe mantenere il vincolo di contribuzione (i.e. di partecipazione al sistema). È questo uno degli aspetti di quel “vantaggio comparato” cui si è fatto cenno prima: il passaggio, già compiuto ma da perfezionare, ad un sistema pensionistico neutrale mette in grado, adesso, di ottimizzare i rapporti tra le regole pensionistiche e il funzionamento del mercato lavoro, dando centralità alle scelte individuali.

La libertà di pensionamento dopo i 57 anni (ottimale per favorire il turnover e liberare posizioni regolari per i giovani e le donne) è controbilanciata dalla piena responsabilizzazione individuale implicita nel calcolo finanziario-attuariale degli assegni. È controbilanciata, inoltre, dalla facoltà di cumulare appieno pensione e reddito da lavoro, anch'essa ottimale per favorire l'allungamento delle carriere con modalità contrattuali diverse da quelle del lavoro full-time regolare, capaci di meglio incontrare le esigenze delle persone in età avanzata.

Il secondo “blocco” è quello delle assicurazioni sociali: contro la disoccupazione e contro l’infortunistica sul lavoro. Grazie alla razionalizzazione del sistema pensionistico di base, questi strumenti assicurativi possono essere rinforzati, per svolgere una funzione di coesione sociale di fronte ai rischi e alle incertezze che ex-ante pervadono tutte le future carriere.

Il disegno di legge propone due assicurazioni generali coprenti tutti i lavoratori⁴, finanziate da contributi degli assicurati nella forma di un’aliquota flat dei loro redditi da lavoro (senza concorso della fiscalità generale) e eroganti benefici ai soli assicurati. Uno schema di questo genere rispecchierebbe le indicazioni della teoria economica, che suggeriscono l’ottimalità della condivisione di rischi/incertezze di così vasta portata ed ex-ante potenzialmente riguardanti tutti, per abbattere le conseguenze negative di eventi avversi e mantenere ad un livello contenuto e non distorsivo l’aliquota di finanziamento.

La riduzione dell’aliquota di contribuzione al pilastro pensionistico pubblico e gli effetti positivi sull’occupazione, sulla crescita delle retribuzioni e sullo sviluppo dell’economia, derivanti dalle linee proposte per la riforma delle pensioni, creerebbero le condizioni più adatte micro (nei vincoli di bilancio dei lavoratori) e macroeconomiche (nel raggiungimento della numerosità ottimale per la socializzazione di rischio/incertezza) per l’avvio di queste due assicurazioni sociali universali.

Infine, il terzo “blocco” è quello degli istituti assistenziali. Il disegno di legge contiene i principi di collegamento tra la riforma delle pensioni e delle assicurazioni sociali e la diversificazione degli istituti di welfare.

Il sistema di protezione sociale italiano è povero di strumenti di natura esplicitamente assistenziale, disegnati per intervenire a sostegno di tutti i cittadini secondo logiche di selettività che riconoscano il bisogno o la situazione meritoria (famiglia, figli, infanzia, non autosufficienza, disabilità, condizioni economiche al di sotto della soglia di povertà e reddito di cittadinanza, ma anche LEA sanitari e farmaceutici, sostegno nei percorsi formativi, etc.). La riorganizzazione proposta da questo disegno di legge mira a colmare questa carenza.

La riforma degli strumenti di redistribuzione della ricchezza, per l’assistenza e la promozione della coesione sociale, è complesso e coinvolge l’intero impianto della fiscalità. La proposta di disegno di legge si limita a tacciare i raccordi tra la riforma delle pensioni e quella degli altri due “blocchi” del welfare system.

fp/ns

⁴ Dipendenti e parasubordinati per l’assicurazione contro la disoccupazione. Dipendenti, parasubordinati e autonomi per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

SCHEDE DESCRITTIVA

i principali punti della riforma

Una premessa

Nei giorni scorsi (il 30 Marzo 2007) la Svezia ha abolito l'imposta patrimoniale sulle ricchezze eccedenti i 160 mila Euro (aliquota del 1,5%), sinora ritenuta un pilastro del finanziamento di un *welfare system* sovente preso a modello in Italia e in Europa. La scelta è stata motivata con la necessità di invertire la fuga all'Estero dei capitali, che si sta rivelando un freno allo sviluppo e rischia di danneggiare la sostenibilità del modello svedese di *welfare*. Un esempio positivo, quello di un Paese che sa modificare i parametri di funzionamento del suo sistema di sicurezza sociale rimanendo coerente con lunga tradizione *welfarista*, cui l'Italia dovrebbe guardare con maggior spirito di emulazione.

Perché una riforma del *welfare system* italiano

Nel secolo scorso, l'evoluzione del *welfare system* italiano ha condotto ad un assetto in cui è prevalente la spesa per pensioni (oltre il 50 per cento della spesa complessiva, inclusa quella sanitaria), mentre sono sottodimensionati o addirittura assenti istituti miranti a tutelare l'individuo, come singolo e nelle aggregazioni sociali, nelle altre fasi della vita.

Di questo modello di *welfare system* sono negli anni rimaste poco evidenti inefficienza/inefficacia, grazie soprattutto alle caratteristiche del sistema economico-sociale italiano della seconda metà del Novecento:

- incentrato sulla famiglia "tradizionale", spesso con un unico percettore di reddito da lavoro (il "*male bread winner*") durante la vita attiva e poi successivamente unico percettore di pensione;
- in cui la famiglia "tradizionale" ha fornito informalmente al suo interno le tante forme di assistenza non organizzate a livello istituzionale;
- in cui la numerosità degli attivi (dei giovani) rispetto ai vecchi ha permesso il finanziamento a ripartizione di pensioni elevate, sia nell'importo sia nella durata della loro erogazione;
- il cui mercato del lavoro non aveva ancora rivelato le esigenze di dinamicità e flessibilità che hanno contraddistinto l'ultima decade e che, per essere accettate come stimoli positivi, devono essere

indirizzate e bilanciate con strumenti di assicurazione e assistenza nel corso di tutta la vita lavorativa;

- che non si poneva ancora problemi di sostenibilità di lungo periodo e non percepiva ancora appieno il nesso tra allungamento della vita, invecchiamento della società e necessità di riforme del sistema socio-economico;
- in cui la distinzione tra lavoratori regolari, con accesso alla pensione e quindi al *welfare system* di cui la pensione era principale se non unica “porta”, e cittadinanza intera era ben lungi dal rappresentare una contrapposizione e una possibile spaccatura sociale.

Ebbene, il modello di *welfare* è rimasto sostanzialmente immutato dal Dopoguerra ad oggi nelle sue caratteristiche principali, e la pensione è ancora il maggior veicolo delle prestazioni sociali, anche se:

- il sistema socio-economico è molto più complesso;
- tale complessità ha molteplici declinazioni:
 - (a) l’inversione della piramide demografica, che da un lato rende non più sostenibili pensioni pubbliche “generose” come nel passato, dall’altro fa ritenere che dalla spesa sanitaria, e soprattutto dalla sua voce indirizzata all’assistenza agli anziani e alla lungodegenza, arriveranno forti pressioni sulle Finanze Pubbliche;
 - (b) l’evoluzione dell’organizzazione familiare e dei ruoli dell’uomo e della donna, di fronte alla quale appare l’insufficienza di un sistema di sicurezza sociale che adotta come punto di riferimento il capofamiglia lavoratore maschio e vede le prestazioni per le donne e per i figli come dirette derivazioni delle (aggiunte alle) prestazioni previste per il capofamiglia⁵;
 - (c) gli scenari ultimi del mercato del lavoro: è “tramontato” il lavoro della vita, a cui si accedeva giovani, spesso nella stessa città natale, per compirvi poi tutti i passaggi della carriera; di conseguenza, ha perso validità un modello prevalentemente/solo “occupazionale” di *welfare*;
 - (d) il vincolo di bilancio, che obbliga a considerare l’efficienza e l’efficacia dell’intervento pubblico per poter continuare ad affermare in futuro, rafforzandoli, i valori di coesione sociale che hanno ispirato i creatori del *welfare system* nel secolo scorso;
 - (e) l’aumento di consapevolezza dei diritti e la conseguente domanda di inclusione sociale, che obbligano a guardare come “vecchio” un sistema che, comprimendo tutti i possibili interventi nell’erogazione delle pensioni, inevitabilmente finisce

⁵ E’ questa l’origine della centralità che gli Enti erogatori di pensioni pubbliche hanno sviluppato nella gestione degli altri istituti minori di *welfare system* esistenti in Italia: dagli assegni per la famiglia a quelli per la maternità, dai trattamenti di disoccupazione a quelli per la malattia.

con l'attivarsi in maniera fortemente asincrona rispetto ai bisogni e alle aspirazioni degli individui e delle famiglie; e così si veste di natura "risarcitoria" a fine vita⁶, invece di distribuire benessere e aprire possibilità nell'immediato;

- (f) infine, l'aumento della varietà e della non schematizzabilità delle situazioni in cui la persona può ritrovarsi nella varie fasi della vita, che richiede un modello di *welfare* maggiormente disegnato sull'individuo e in grado di seguire, incentivandoli in positivo, i suoi comportamenti.

Forse, l'ultimo punto, pur più generale dei precedenti, è quello che maggiormente sintetizza la "ragione" del cambiamento che si impone. Porre al centro l'individuo non significa rinunciare alla coesione sociale, ai valori fondanti della coesistenza civile; non significa adottare un approccio individualistico o atomistico, in cui non c'è più spazio per il rapporto tra la collettività e i suoi membri e quindi per funzioni redistributive. E' esattamente il contrario: significa rendere centrale questo rapporto e rivolgere i flussi redistributivi di cui una società è capace alla cittadinanza intera, attraverso strumenti universali ma selettivi sulla base di caratteristiche economiche, anagrafiche e sanitarie del singolo e/o della famiglia in cui vive.

C'è una domanda da cui dovrebbe muovere ogni proposta di riforma del *welfare system*. E' coerente con i principi della nostra Costituzione una situazione in cui una quota considerevole della redistribuzione avvenga all'interno del sistema pensionistico? Si rivolga, cioè, ad una platea diversa dalla cittadinanza intera pur utilizzando risorse della fiscalità generale? Perché, quando entrambi depositari di diritti di cittadinanza, un occupato regolare dovrebbe avere accesso privilegiato ai flussi redistributivi rispetto ad un non occupato o ad un occupato con forma contrattuale diversa, se le risorse utilizzate per la redistribuzione sono quelle raccolte dalla società nel suo complesso e derivano dal patto di convivenza che è alla base della nascita delle Nazioni?

Nello scorso secolo il problema era di minor rilevanza, perché, come si è detto, molto meno marcata era la differenza tra la platea degli occupati regolari inclusi a pieno titolo nel sistema pensionistico e la cittadinanza. E anche perché l'organizzazione del *welfare*, incentrata sul capofamiglia e sull'attività lavorativa di quest'ultimo, distribuiva prestazioni assistenziali anche alla moglie e alla famiglia come "accessorie" al sottostante rapporto di contribuzione pensionistica.

⁶ E' così, per esempio, per l'abuso di anni di anzianità figurativa o di contribuzioni figurative a fronte di situazioni vincolanti sperimentate durante la vita, laddove la "filosofia" del sistema andrebbe volta in positivo, con l'attivazione di strumenti in grado di alleviare o rimuovere del tutto i vincoli quando questi si manifestano.

Adesso non è più così e sorge la necessità di compiere una distinzione di base tra:

- gli istituti di natura assicurativa, che erogano prestazioni a fronte di una contribuzione qualificante (che vale come premio), che si rivolgono alla platea dei contribuenti e che hanno autonomia di finanziamento, non ricorrendo a risorse della fiscalità generale (le pensioni rientrano in questa categoria);
- gli istituti di natura assistenziale, che erogano prestazioni ogni qualvolta ne sorga il bisogno, rivolgendosi il più possibile alla cittadinanza intera, anche utilizzando parametri soggettivi/oggettivi qualificanti, ma senza distinzione per *status* occupazionale e storia contributiva (il principio rilevante è la riduzione/rimozione del bisogno).

Il *welfare system* italiano è stato sinora caratterizzato da una estrema confusione e sovrapposizione delle due tipologie di istituti, evidente nelle modalità con cui sono organizzate, per esempio, alcune prestazioni dell'INPS:

- come prestazioni chiaramente redistributive, come gli assegni al nucleo familiare, deformate in prestazioni assicurative (prevedendo specifica contribuzione a carico del datore di lavoro) per “giustificare” una redistribuzione interna alla sola platea degli occupati regolari⁷;
- o come le prestazioni per maternità (la maternità non è un rischio ma una felice scelta!), che sono erogate dall'INPS ai propri iscritti; si tratta, anche in questo caso, di una prestazione assistenziale che ha solo la forma di una assicurativa; e se è inoppugnabile il principio che la maternità delle lavoratrici vada tutelata, non si può non vedere il dovere costituzionale di tutelarla indipendentemente dalla *status* occupazionale del momento.

Il nostro *welfare* è ricco di esempi di questo genere, riconducibili, se si vuole, alla confusione tra, da un lato, il concetto dello specifico evento rischioso che si può prospettare una volta che si entri a far parte di una platea di individui accomunati da una qualche caratteristica rilevante, e, dall'altro, i concetti o di eventi esistenziali talmente pervasivi da sfuggire alla logica assicurativa (come le condizioni economiche iniziali) e da contrastare attraverso o circuiti di redistribuzione delle risorse, oppure di eventi non classificabili come rischi, comuni alla generalità degli esseri umani.

Per le ragioni che si sono sinteticamente esposte, la riforma delle pensioni si pone, oggi, come snodo fondamentale per la riforma dell'intero *welfare*. Non

⁷ Ha senso una assicurazione contro il rischio di povertà, cui si accede tramite pagamento di un premio? Si tratta, *rectius*, di un istituto redistributivo finanziato da contribuzioni specifiche ma disposte dalla Stato in virtù della sua potestà impositiva generale.

se ne dibatte, tuttavia, con la visione di *policy* ampia e articolata di cui qui si è voluta sinteticamente sottolineare l'importanza.

Da dove partire per la riforma delle pensioni: lo "scalone"

L'unica cosa che sembra sufficientemente condivisa è l'esigenza di superare lo "scalone Maroni-Tremonti" che, dal 1° Gennaio 2008, permetterà il pensionamento:

- al compimento di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne;
- al compimento del 40-esimo anno di contribuzione;
- in presenza di 35 anni di contribuzione e 60 anni di età per i lavoratori dipendenti e 61 per gli autonomi (il vincolo di età aumenta di un anno al 2010 solo per gli uomini; un ulteriore aumento è possibile al 2014).

Rispetto alla riforma "Dini", la "Maroni-Tremonti" posticipa di 3 anni la possibilità di pensionamento di anzianità (con requisiti congiunti età-contribuzione) e, soprattutto, elimina il pensionamento di anzianità per le donne (per le quali il compimento del 60-esimo anno di età diviene condizione sufficiente per il pensionamento di vecchiaia, ma anche necessaria per il pensionamento di anzianità).

La riforma "Maroni-Tremonti" arriva sotto l'urgenza del contenimento della spesa e la risolve forzando al prolungamento delle carriere; adotta, così, un punto di vista unicamente finanziario, non sufficiente a rinnovare la struttura del nostro *welfare system*. Continua, in particolare, a vedere il sistema pensionistico come la controparte esclusiva per impostare la politica economica del *welfare system*.

I punti che una riforma delle pensioni dovrebbe soddisfare

Ci sono alcuni aspetti da cui una "buona" riforma delle pensioni non può prescindere:

- la distinzione tra prestazioni assicurative e assistenziali di cui si è già detto; il sistema pensionistico non è uno strumento redistributivo e deve concentrarsi sulla funzione di trasferire nel tempo i redditi dei singoli, adottando l'impianto "migliore" dal punto di vista micro (la ricerca delle più elevate prestazioni per i singoli) e macroeconomico (la sostenibilità finanziaria e la crescita dell'economia);

- gli effetti sul mercato del lavoro e sulla produttività, in una fase in cui è necessario non ostacolare il *turnover* e anzi creare opportunità di inserimento per i giovani, anche in previsione dell'accumulazione di benefici pensionistici;
- gli andamenti di lungo periodo della spesa pensionistica pubblica: anche dopo il superamento della "gobba", l'incidenza sul PIL rimarrà elevata (al 2050 14,5% contro l'attuale 14), continuando ad assorbire (a politiche invariate) oltre la metà delle risorse per il *welfare*;
- la composizione dell'incidenza sul PIL: nonostante il suo elevato livello, sarà fatta di tante pensioni con tassi di sostituzione mediamente compresi tra il 50 e il 60% e, in alcuni casi, anche più bassi (tra il 30 e il 40% per carriere discontinue e svolte prevalentemente come parasubordinato; o per carriere avviate tardivamente);
- anche dopo il superamento della "gobba" e il passaggio a regime della riforma "Dini", l'elevata proporzione di risparmio pensionistico (oltre il 40% delle retribuzioni se ai contributi pensionistici si aggiunge il TFR) destinata alla capitalizzazione nozionale finanziata a ripartizione: di fronte all'invecchiamento della popolazione è un assetto sbilanciato che, in mancanza di correzioni verso il multipilastro, farà crescere costantemente la pressione sui redditi correnti per finanziare le pensioni in erogazione, con effetti negativi sull'offerta/domanda di lavoro e sull'accumulazione.

Una riforma che intendesse soddisfare i precedenti punti dovrebbe nel contempo:

- rendere il sistema pensionistico pubblico neutrale sul piano finanziario-attuariale, con la piena applicazione della logica contributiva nozionale della legge "Dini";
- ridurre la contribuzione pensionistica obbligatoria al pilastro pubblico per il lavoro dipendente, per ridimensionare l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL;
- innalzare, allo stesso livello, la contribuzione pensionistica obbligatoria per tutti i parasubordinati (senza distinzioni interne alla categoria) e gli autonomi (commercianti e artigiani);
- avviare lo sviluppo su larga scala dei pilastri privati fiscalmente agevolati, prevedendo la destinazione integrale del TFR;
- premiare il prolungamento delle carriere e l'attività lavorativa anche dopo il pensionamento;

- non interferire con il *turnover* giovani-anziani sul mercato del lavoro, ma anzi incentivarlo soprattutto all'interno dei contratti di lavoro dipendente regolare.

Il sistema pensionistico pubblico: le linee di riforma nel disegno di legge

Alla luce dell'ultimo punto appena enunciato, lo "scalone" mostra il suo grande difetto: forzando a prolungare l'attività, contrasta con gli incentivi individuali alla produttività (anche per questo motivo non è pensabile la sua applicazione al lavoro pubblico) e blocca di netto il *turnover*.

Gli stessi effetti di contenimento della spesa potrebbero essere ottenuti da una riforma liberale, che incentivasse su base volontaria il prolungamento delle carriere, accordandosi con il naturale *turnover* generazionale.

Il disegno di legge delega propone i seguenti punti di riforma:

- 1) Definire come unico vincolo per il pensionamento il compimento dei 57 anni di età, senza nessuna restrizione in termini di anzianità contributiva e importo della pensione maturata e senza nessuna differenza tra uomini e donne. Una scelta che riesce a tenere conto di tutte le più svariate casistiche individuali (a cominciare da quelle dei lavori usuranti e dei precoci).
- 2) Omogenizzazione dell'aliquota pensionistica al 25% per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, i parasubordinati (senza distinzione infracategoriale) e i lavoratori autonomi (commercianti e artigiani).
- 3) Il requisito dei soli 57 anni è sostenibile solo se sono rivisti i criteri di calcolo delle pensioni, in modo tale da creare equità finanziario-attuariale tra i contributi versati e la rendita ottenibile in quiescenza. In particolare:
 - per le pensioni (e le quote di pensione) contributive, i coefficienti "Dini" devono essere aggiornati su base annuale e automaticamente;
 - gli stessi coefficienti devono essere distinti per la platea degli uomini e quella delle donne, in maniera tale da eliminare tutti i flussi redistributivi che non si è in grado di rendere trasparenti, valutare espressamente e indirizzare;
 - gli stessi coefficienti devono divenire individuali, nel senso che devono tener conto del numero medio di anni per i quali tutti gli eredi del *de cuius* potranno beneficiare di pensioni indirette

(quando il titolare muore ancora in attività) e di reversibilità (quando il titolare muore già pensionato); la finalità è la stessa del punto precedente: eliminare tutti i flussi redistributivi che non si è in grado di rendere trasparenti, valutare espressamente e indirizzare;

- per le pensioni (e le quote di pensione) retributive, l'adozione di premi/abbattimenti a seconda dell'età anagrafica e dell'anzianità maturata al pensionamento; premi e abbattimenti possono essere calcolati ricercando equità finanziaria-attuariale tra la rendita cui il lavoratore ha accesso quando si pensiona e quella cui accedrebbe se, a parità di assegno, avesse il requisito minore tra i 62 anni di età e la sua età effettiva maggiorata degli anni che mancano ai 40 di anzianità; i parametri per il calcolo finanziario-attuariale sono quelli "Dini": tavole di sopravvivenza e tasso reale dell'1,5%.

4) Se i criteri di calcolo sono rivisti come sopra, è possibile:

- liberalizzare completamente il cumulo tra pensione e reddito da lavoro *post* pensione; così si crea una nuova modalità per favorire il *turnover* generazionale: gli anziani sono incentivati a passare a modalità contrattuali diverse dal contratto a tempo indeterminato (*post* pensionamento i contratti a tempo determinato o di collaborazione possono spesso rappresentare, per la loro flessibilità/adattabilità, la soluzione migliore), favorendovi l'accesso dei giovani;
- non porre limite massimo all'età lavorativa, previa facoltà riconosciuta al datore di lavoro di interrompere il rapporto al compimento di un'età massima (67) e di un'anzianità massima (40);
- applicare la riforma sia al comparto del lavoro privato sia a quello pubblico;
- prevedere che, per l'attività lavorativa svolta dopo il pensionamento si possa essere esonerati dalla contribuzione pensionistica; questa scelta può essere vincolata al prolungamento delle carriere nella forma del lavoro parasubordinato o autonomo, in modo tale da lasciare la modalità contrattuale del lavoro dipendente a tempo indeterminato/determinato ai più giovani / meno anziani⁸.
- prevedere che, se il primo pensionamento avviene al raggiungimento di certa età (67 anni) o anzianità (40 anni), si

⁸ Un incentivo al prolungamento delle carriere con formule contrattuali diverse da quelle del lavoro dipendente regolare e che non intacca la coesione sociale, perché l'esonero riguarda solo la contribuzione pensionistica che si riferisce a prestazioni rese completamente neutrali sul piano finanziario-attuariale e scevre da finalità redistributive (*cfr. infra*).

possa essere esonerati, per la successiva attività di lavoro, dalla intera contribuzione sociale (di cui la pensionistica è parte)⁹.

- 5) Se i criteri sono rivisti come sopra, è possibile procedere alla generalizzazione degli istituti della totalizzazione, della riunione, della ricongiunzione, della pensione supplementare e del supplemento di pensione:
- perché è un principio giusto quello che la vita lavorativa venga considerata nella sua interezza e continuità, senza interruzioni artificiali, spesso dettate dall' "egoismo" delle singole amministrazioni di Fondi e Casse; però questo principio può essere perseguito solo se i calcoli delle pensioni sono equi sul piano finanziario-attuariale;
 - perché ne deriverebbero nel contempo effetti di promozione dell'attività lavorativa a tutte le età e effetti di sostegno delle carriere mobili e discontinue che, nel loro corso, possono essersi trovate a contribuire a Fondi e Casse diversi (è un vero ammodernamento del sistema di fronte alle tendenze socio-economiche);
 - perché il riconoscimento senza limiti di pensioni ulteriori (supplemento di pensione / pensione supplementare) rispetto a quella già in essere, a fronte di attività lavorativa dopo il pensionamento e di contribuzione pensionistica, è un passo necessario per favorire l'allungamento delle carriere, l'emersione del lavoro nero e il *turnover* giovani/anziani sui contratti da lavoro dipendente regolare; anche in questo caso, il principio diviene chiaro e inoppugnabile quando le pensioni sono calcolate sulla base di criterio finanziario-attuariale (se la pensione parte già "generosa" cade, invece, il fondamento economico-giuridico della piena appropriabilità di prestazioni integralmente frutto della applicazione individuale)¹⁰.

Il sistema privato: le linee di riforma nel disegno di legge

Lo sviluppo dei pilastri privati è un tassello imprescindibile del nuovo disegno del sistema pensionistico e quindi del sistema di *welfare*: **(a)** per integrare le pensioni pubbliche; **(b)** per bilanciare le caratteristiche di funzionamento del pilastro pubblico tra contribuzione nozionale e

⁹ La responsabilità della coesione sociale nel finanziamento degli istituti di assicurazione (contro la disoccupazione e contro gli infortuni sul lavoro) può dirsi assolta per un periodo lungo e, di conseguenza, il lavoro in età avanzata ne viene esonerato.

¹⁰ Sul punto, cfr. "Alcuni vantaggi 'minori' del contributivo", Quaderno CERM n. 2-05.

contribuzione reale e tra finanziamento a ripartizione e finanziamento tramite il realizzo di investimento programmati *ad hoc*.

Il disegno di legge propone i seguenti punti di riforma:

- 1) La revisione della fiscalità, “stravolta” dalla riforma “Maroni-Tremonti” del 2005. Si propone di reimpostare la fiscalità in maniera coerente con il principio costituzionale di progressività dell’imposizione con:
 - la detraibilità dei contributi (in luogo della deducibilità);
 - l’imposizione dei rendimenti sulla base di due o più aliquote e con eventuale soglia di esenzione (aliquota zero);
 - il ripristino della imposizione separata per il capitale *una tantum*;
 - il ripristino dell’imposizione progressiva IRE sulle pensioni.
- 2) La completa equiparazione, in ogni aspetto funzionale, dei fondi pensione chiusi e aperti e delle polizze assicurative previdenziali.
- 3) La completa equiparazione, ai fini fiscali e contributivi, del contributo datoriale a quello del lavoratore. Se i pilastri privati devono avere come unico scopo quello della massimizzazione dei benefici per gli aderenti, è illogico che il costo complessivo per il datore di lavoro di una contribuzione a suo carico sia diverso dal costo complessivo del riconoscimento di un aumento in busta paga. Dal canto loro, i Sindacati dovrebbero attivarsi per massimizzare l’apprezzamento del lavoro dei propri iscritti (*i.e.* per contrattare un costo del lavoro più alto), e non per coltivare strategie di *governance* attorno agli investimenti dei fondi (una pericolosa confusione di ruoli e obiettivi).
- 4) La compensazione “tombale” dei costi di smobilizzo del TFR per i datori di lavoro attraverso una decontribuzione all’INPS di 4 punti percentuali della retribuzione lorda del dipendente (una parte della riduzione al 25% dell’aliquota di contribuzione al pilastro pubblico; la parte rimanente diviene maggiore retribuzione lorda del dipendente). È l’unico modo per impostare su basi strutturali e mai più discutibili lo smobilizzo del TFR. Ai valori attuali di permanenza media del lavoratore presso uno stesso datore e tassi di interesse bancari, tale decontribuzione si mostra più che sufficiente e, di conseguenza, si crea un incentivo per il datore a non ostacolare lo smobilizzo. Alla decontribuzione si aggiunge l’annullamento del contributo al fondo di garanzia del TFR, nella parte (0,15%) espressamente dedicata all’assicurazione contro il rischio di mancato pagamento del TFR. La decontribuzione è anche coerente con l’obiettivo di lungo termine di ridurre sia la contribuzione

pensionistica al pilastro pubblico sia il peso delle pensioni pubbliche sul PIL.

- 5) Un periodo di transizione può essere pensato per le piccole imprese. Si può prevedere che lo smobilizzo avvenga gradualmente, per percentuali crescenti in 7-10 anni al massimo, con contestuale riconoscimento *pro-quota* delle agevolazioni contributive ai datori. Si può, inoltre, prevedere che lo smobilizzo nelle piccole imprese sia circoscritto ai lavoratori meno anziani, per dare più tempo di adeguare la struttura finanziaria di impresa. L'importante è che le regole siano chiare da subito e stabilizzate.
- 6) Lo smobilizzo del TFR per i lavoratori pubblici non può avvenire, come invece sta accadendo, su basi nozionali. È un controsenso. Invece di muoversi verso il multipilastro, si accentuano ancor di più le caratteristiche del sistema pubblico nozionale a ripartizione, creando debiti futuri per la Pubblica Amministrazione senza indirizzare capitali reali a sostenere la produzione di redditi e la crescita del sistema economico. È necessario che lo smobilizzo avvenga su basi reali, con l'effettivo spostamento di risorse dalla PA ai pilastri privati. Per questo motivo, fermo restando l'obiettivo del completo superamento del TFR anche per i lavoratori pubblici, è consigliabile che il Governo prenda in considerazione l'avvio di un periodo non troppo lungo di transizione in cui gradualmente creare le condizioni affinché la PA possa smobilizzare il TFR. Il periodo di transizione può prevedere le stesse clausole dedicate alle piccole imprese del privato: percentuali crescenti di smobilizzo e selezione della platea dei lavoratori più giovani.
- 7) Anche per i lavoratori pubblici, lo smobilizzo del TFR dovrebbe essere combinato con la riduzione di 8 p.p. di contribuzione al pilastro pensionistico pubblico (INPDAP¹¹), di cui 4 a compensazione dei costi di fuoriuscita dei capitali dal bilancio della PA, e 4 p.p. ad integrazione delle retribuzioni lorde dei dipendenti. È importante conservare quell'omogeneità delle regole pensionistiche perseguita da tutte le riforme degli anni Novanta¹², che è alla base del buon governo del sistema pensionistico, del buon funzionamento del mercato del lavoro e della corretta valutazione delle risorse, sia che queste appartengano ai bilanci di operatori privati sia che afferiscano al bilancio della PA.

¹¹ Il disegno di legge prevede anche la fusione in un unico Ente di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA, IPOST e (con alcuni *caveat*) INAIL.

¹² E adesso indebolita se si procede con lo "scalone maroni-Tremonti" e con lo smobilizzo reale del TFR soltanto nel comparto del lavoro dipendente privato.

- 8) Di fronte agli stessi obiettivi - adeguatezza e sostenibilità delle pensioni e del *welfare system*, corretta valutazione della produttività del lavoro, ottimizzazione nell'allocazione delle risorse e piena responsabilizzazione rispetto agli equilibri di bilancio – la frammentazione categoriale delle regole rappresenta un ostacolo da rimuovere.

Difficoltà e prospettive

Le difficoltà maggiori sono nella fase iniziale, nella quale i cambiamenti devono tener conto dei vincoli di cassa della Finanza Pubblica.

Ma queste difficoltà :

- da un lato, devono essere affrontate consapevoli che si tratta di riforme strutturali non più procrastinabili, dalle quali dipende l'evoluzione futura del nostro sistema economico-sociale;
- dall'altro, devono essere un incitamento ulteriore ad avere un approccio riformista ampio, collegando politiche previdenziali, politiche per il lavoro, politiche per la famiglia, per inserire la diffusione delle tutele del benessere in un contesto di piena valorizzazione di tutte le risorse (umane e materiali) e di crescita economica.

E' proprio per l'importanza che la riforma riveste per il futuro del sistema economico-sociale che sono riconosciute al Governo per il reperimento dei finanziamenti per il periodo di transizione (articoli 39 e 40).

La copertura finanziaria va valutata con attenzione, ma una riforma ad ampio raggio come questa potrebbe rivelarsi più facilmente percorribile di singoli interventi scollegati. Si consideri che, se il 50% dei lavoratori dipendenti privati smobilizza il TFR, le minori entrate connesse all'omogenizzazione al 25% dell'aliquota contributiva sono dell'ordine dei 10 miliardi di Euro/anno che, al netto delle maggiori entrate contributive dai comparti del lavoro parasubordinato (circa 2 milioni di Euro/anno relativi ai soli "parasubordinati collaboratori"; vi si dovrebbe sommare il dato dei "parasubordinati professionisti") e autonomo (circa 4 miliardi di Euro/anno), divengono dell'ordine di 5 miliardi di Euro/anno (computazioni in equilibrio statico su "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2006" e banca dati *on-line* INPS).

Corrispondentemente, se il 50% dei lavoratori dipendenti privati e autonomi che potessero andare in pensione la posticipassero volontariamente di un anno per l'effetto della revisione dei criteri di calcolo (*cfr. infra*), tra minori uscite (minori pensioni erogate) e maggiori entrate (contributi pensionistici

ad aliquota 25%) il flusso netto positivo per l'Erario avrebbe un ordine di grandezza pari a 4,5 miliardi di Euro/anno (si assume la costanza dell'ultimo flusso di pensionamento; dati INPS). Tale flusso potrebbe essere anche maggiore se si considera che la contribuzione pensionistica non esaurisce le voci di contribuzione sociale e che l'imposizione personale sui redditi da lavoro è mediamente superiore a quella sui redditi da pensione. Potrebbe essere maggiore anche per altri due motivi direttamente collegati alla riforma delle pensioni: il prolungamento delle carriere potrebbe avvenire per più anni e, soprattutto, potrebbe riguardare (a differenza della riforma "Maroni-Tremonti") anche il comparto del lavoro pubblico.

Nel complesso, considerando anche l'effetto di riduzione delle pensioni di coloro che preferiscono entrare in quiescenza accettando un assegno più basso, il vincolo di cassa del bilancio pubblico sembrerebbe avere dei margini di gestibilità all'interno del sistema fiscale e contributivo, cosicché si potrebbe (punto specifico della bozza del disegno di legge delega) progettare di avviare lo smobilizzo del TFR nel comparto del pubblico impiego lentamente (con un sufficiente periodo di transizione) ma su basi finanziarie reali e non nozionali come sta avvenendo.

Il raccordo con le altre componenti del *welfare system*

Infine, alla luce della distinzione tra strumenti assicurativi e assistenziali, dei loro diversi effetti in termini di incentivazione dei comportamenti individuali e delle loro diverse capacità di effettuare redistribuzione, il disegno di legge delega fornisce dei principi di collegamento con le riforme delle altre componenti del *welfare system*, giungendo ad una struttura tripartita:

- 1) il "blocco" pensioni (pubblico e privato coordinati);
- 2) il "blocco" dell'assicurazione sociale, consistente nell'assicurazione generale contro la disoccupazione e nell'assicurazione generale contro gli infortuni sul lavoro (finanziato da contributi sui redditi degli assicurati);
- 3) il "blocco" assistenziale o "della redistribuzione", consistente in istituti diversificati e variegati a seconda del bisogno e delle caratteristiche soggettive/oggettive del percipiente (si rivolge a tutta la cittadinanza ed è finanziato dalla fiscalità generale).

Nel progetto riformista del disegno di legge, i primi due blocchi sono neutrali sul piano distributivo:

- il primo (nella componente pubblica) è un particolare contratto di capitalizzazione con annessa assicurazione contro il rischio di sopravvivenza valutato a livello individuale;
- il secondo è composto da due contratti di assicurazione sociale che *ex-ante* tutelano tutti i partecipanti in egual misura¹³.

Questi due “blocchi”, finanziati da contributi individuali (senza concorso della fiscalità generale), devono offrire prestazioni che non possono non essere totalmente appropriabili dal singolo contribuente, in senso finanziario-attuariale il primo e in senso assicurativo (quindi in probabilità) il secondo: senza vincoli di cumulabilità, senza abbattimenti a seconda della situazione economico-patrimoniale (tra l’altro conoscibile soltanto *ex-post* e non prevedibile quando si entra a partecipare a questi istituti di *welfare*). È un principio di base per rendere gli istituti del *welfare system* coerenti con gli incentivi individuali ad impegnarsi nel lavoro e nella produzione e a costruire il proprio benessere per la quiescenza e per fronteggiare eventi avversi.

Per i primi due “blocchi”, la neutralità distributiva (*ex-ante*), la neutralità finanziario-attuariale e la piena appropriabilità dei benefici da parte dei contribuenti sono, in realtà, tre aspetti complementari. Se questi strumenti di *welfare* sono finanziati da contributi individuali, senza intermediazione della fiscalità generale:

- è (sarebbe) difficile riconoscere un fondamento politico ai flussi redistributivi, mentre lo si riconosce all’obbligatorietà della partecipazione al sistema pensionistico pubblico (“*merit good*”) e alle due assicurazioni sociali (non sarebbero offerte dal mercato, anche loro sono “*merit good*” ed *ex-ante* è ottimale la partecipazione di tutta la platea dei lavoratori per abbattere rischio-incertezza e per minimizzare l’aliquota *flat* che si suggerisce per il finanziamento);
- è (sarebbe) difficile riconoscere la *ratio* economica di flussi redistributivi, dal momento che:
 - essi si sovrappongono a quelli risultanti dalla fiscalità generale, rendendo meno trasparenti gli spostamenti di risorse dalle varie sorgenti agli impieghi;
 - data la stretta interazione con il mercato del lavoro sia delle regole delle pensioni che di quelle delle due assicurazioni sociali¹⁴, essi costituiscono un fattore disincentivante l’attività lavorativa e la generazione di reddito¹⁵;

¹³ È nettamente preponderante la funzione assicurativa rispetto a quella redistributiva.

¹⁴ *In primis* per il fatto che la base di finanziamento è il reddito da lavoro.

¹⁵ Un contributo proporzionale specifico, levato sul reddito da lavoro, finanzia (finanzierebbe) prestazioni che l’individuo può intendere da subito come non pienamente appropriabili e dirette ad altri. Diverso, invece, è il caso dell’interposizione della fiscalità generale che, secondo lo

essi, realizzati dal sistema pensionistico e da quello assicurativo, perdono in efficienza e in efficacia, perché inevitabilmente le regole del primo e del secondo (relative sia alla fase di contribuzione sia a quella di accesso ai benefici) impongono vincoli non necessari alle finalità redistributive¹⁶;

infine, la redistribuzione attraverso questi istituti è legata (tranne alcune erogazioni INAIL) alla forma monetaria, mentre efficienza ed efficacia dell'intervento pubblico richiedono in numerosi casi l'attivazione di servizi reali con la messa a disposizione di beni e servizi¹⁷.

Rendere pensioni e assicurazioni sociali neutrali sul piano distributivo non elimina la necessità che queste prestazioni siano fornite dall'operatore pubblico (dallo Stato). Solo il pubblico, infatti, può:

- richiedere l'"acquisto di *merit good*" (la pensione pubblica di base e la copertura contro la disoccupazione e l'infortunistica sul lavoro);
- garantire (tramite la ripartizione) la perfetta indicizzazione delle pensioni pubbliche all'inflazione;
- garantire (tramite la ripartizione) l'accesso di tutti ad uno stesso tasso di rendimento nozionale (il "Dini") a rischio bassissimo/nullo;
- creare coesione sociale tramite la partecipazione di tutti a fronteggiare rischio/incertezza che tutte le carriere (tutte le vite) inevitabilmente hanno davanti al loro inizio (è la partecipazione universale che permette la copertura universale a bassi costi di funzionamento¹⁸).

schema di progressività che le è proprio, raccoglie risorse per finanziare il complesso delle spese della comunità nazionale, ivi incluse quelle di natura assistenziale.

¹⁶ Lo strumento più adatto alla redistribuzione è la fiscalità generale (coadiuvata dalle compartecipazioni ai costi di beni e servizi), che ogni anno raccoglie la massa di risorse pubbliche da destinare, senza vincoli esterni se non quelli ovvi del miglior disegno del sistema impositivo, a finanziare gli strumenti/interventi ritenuti di volta in volta più opportuni/necessari.

¹⁷ A tale proposito, *cf.* Casarico-Profeta, "Non di solo fisco vivono le donne", su *Il Sole24Ore* del 3 Aprile 2007. La tesi è che più che disegnare una fiscalità di favore per le donne (leggasi anche più che prevedere regole pensionistiche *ad hoc* e più vantaggiose per le donne) è necessario aumentare quantità e qualità dei servizi per l'assolvimento di quelle "funzioni" (famiglia, natalità, infanzia, assistenza ai disabili, accesso alla prima casa, collegamenti urbani e interurbani tra zona di residenza e luogo di lavoro, vivibilità delle città, etc.) che oggi pesano direttamente e indirettamente sulla donna, limitandola nelle scelte e nella disponibilità del suo tempo. La soluzione, infatti, non è compensare la donna con un fisco più leggero o una pensione "più facile" dando per scontato che quelle "funzioni" si scarichino sulla donna o addirittura coincidano con la donna e con lei si identifichino per sempre, ma piuttosto disegnare gli interventi e gli strumenti perché mirino alla risoluzione del problema o ad alleviare il bisogno / la necessità.

¹⁸ Oggi non è così e questo è uno dei punti di riforma perseguiti dal disegno di legge.

L'affermazione della neutralità delle pensioni e delle assicurazioni sociali permette, sulla base di argomenti speculari, di affermare che tutti gli altri istituti del *welfare system*, a carattere assistenziale-redistributivo, devono rivolgersi all'intera cittadinanza, secondo criteri di qualificazione dell'evento o del bisogno. Se, infatti, lo spostamento di ricchezza è "spersonalizzato" (tramite l'interposizione dello Stato), allora tutti devono esser visti come potenziali beneficiari, in ossequio a principi che pervadono numerosi articoli della nostra Costituzione.

Qui si coglie la naturale predisposizione della fiscalità generale a finanziare assistenza-redistribuzione, rispetto al funzionamento del sistema pensionistico e di assicurazione sociale:

- quando inglobate nelle pensioni e nelle assicurazioni sociali, la portata e le altre caratteristiche della redistribuzione devono essere scelte *ex-ante* (rispecchiate nelle regole degli istituti), perdendo la possibilità di seguire "in tempo reale" la complessità della dinamica sociale;
- inoltre, quando inglobata nelle pensioni e nelle assicurazioni sociali, la funzione assistenziale-redistributiva ha difficoltà a porre sullo stesso piano tutti i cittadini, perché nasce con un collegamento preferenziale con le platee degli assicurati, e diritti economici soggettivi entrano in confusione e in conflitto con diritti di cittadinanza..

Infatti, dietro la distinzione tra pensioni e assicurazioni sociali da un lato e assistenza-redistribuzione dall'altro, v'è una distinzione giuridica molto importante ai fini sia della creazione delle basi della società sia del funzionamento del sistema economico; la distinzione tra:

- i diritti economici soggettivi, maturati dal singolo partecipante al sistema pensionistico e al sistema delle assicurazioni sociali tramite la propria storia contributiva;
- e i diritti universali di cittadinanza, che il singolo acquisisce *naturaliter* come membro della comunità nazionale.

La chiara differenziazione tra "blocchi" del *welfare system* che il presente disegno di legge tenta di affermare - *pensioni, assicurazioni sociali, assistenza sociale* - mira, per l'appunto, a dare egual rilevanza alle due sfere dei diritti. Alle diverse proprietà economiche che contraddistinguono gli istituti corrispondono, infatti, diverse capacità di affermare i diritti economici soggettivi e i diritti universali di cittadinanza.

A partire da queste basi, la riforma delle pensioni e delle assicurazioni sociali deve essere completata con lo sviluppo di quegli istituti di assistenza sociale che in Italia rimangono ancora insufficienti e nella maggior parte dei casi "agganciati" alle prestazioni pensionistiche e assicurative (con accesso

preferenziale o esclusivo a coloro già titolari dei diritti pensionistici e/o assicurativi).

I punti di riforma di questo disegno di legge, quindi, devono esser letti come il tentativo di razionalizzare pensioni e assicurazioni sociali in modo da rafforzare ed estendere la rete di assistenza sociale. I primi due istituti presidiano il benessere dei cittadini che hanno già trovato inclusione nel sistema socio-economico e dedicano una parte del loro reddito all'accumulazione e alla copertura da rischio/incertezza; il terzo è a presidio del benessere dei cittadini sprovvisti di mezzi economici sufficienti (in relazione alla fase di vita o di eventi/situazioni che fronteggiano), ma anche a presidio che le possibilità di inclusione e reinclusione nel sistema socio-economico rimangano aperte e percorribili per tutti coloro che possono applicarsi alla generazione di ricchezza.

I primi due istituti "indirizzano" e "qualificano" dei diritti soggettivi acquisiti autonomamente dal singolo e che rimangono perfettamente appropriabili dallo stesso; il terzo afferma i diritti di cittadinanza (la Costituzione "reale") e costruisce quella base sociale che lascia aperti sentieri di inclusione percorribili dai singoli per mettere a frutto le loro potenzialità e innalzare il benessere personale e della propria famiglia.

Una progetto di *welfare* coerente con gli incentivi individuali e che valorizza la funzione redistributiva, vi dedica anche più risorse di quanto non avvenga, ma a patto che la stessa redistribuzione sia governata in maniera trasparente, efficiente ed efficace.

Un progetto di *welfare*, in conclusione, che migliora la sostenibilità finanziaria della spesa, soprattutto di fronte al processo di invecchiamento della popolazione che nelle prossime decadi colpirà l'Italia in maniera più forte che gli altri Paesi industrializzati. Infatti, con l'affermazione della neutralità nella maturazione dei diritti economici soggettivi pensionistici e assicurativi:

- si elimina il vincolo a compiere spese redistributive sulla base di regole di funzionamento, stabilite *ex-ante*, di istituti di natura non assistenziale¹⁹;
- si riduce l'incidenza della spesa pubblica per pensioni (sinora dominante) aprendo spazio, nelle possibilità del bilancio pubblico, per finanziare gli istituti assistenziali (tra cui la spesa sanitaria) ai quali sono in maggior misura riconducibili le ragioni che richiedono l'intervento dello Stato;

¹⁹ Si elimina il controsenso alla "maturazione del diritto ad un flusso redistributivo futuro, nella forma di un beneficio maggiore rispetto a quanto giustificato dalla propria storia contributiva". Come si è detto, è un controsenso giuridico ed economico.

- si permette al *policy maker* di variare la spesa redistributiva e la varietà degli strumenti attraverso cui è canalizzata seguendo, “in tempo reale”, l’evoluzione sia dei bisogni sia dei vincoli finanziari.

Una spesa assistenziale-redistributiva “liberata” dai legacci dei diritti acquisiti nel tempo (una figura giuridica propria delle pensioni e delle assicurazioni, ma mal posta nel novero della spesa assistenziale), e pronta a finanziare, nella maniera più efficiente/efficace e nel rispetto del vincolo di bilancio pubblico, gli interventi necessari secondo la scala di priorità politica.

fp/ns

cfr. tavole seguenti

SCHEMA STRUTTURALE DEL WELFARE SYSTEM RIFORMATO SECONDO IL DDL

WELFARE PUBBLICO – il finanziamento

REDDITI DA LAVORO

dipendente (privato, pubblico)
parasubordinato
autonomo



contributi pensionistici:

ad aliquota unificata al 25% per i dipendenti che smobilizzano il TFR, i parasubordinati e gli autonomi

ad aliquota del 33% (senza distinzione tra parametro di finanziamento e di computo) per i dipendenti che mantengono il TFR

REDDITI DA LAVORO

dipendente (privato, pubblico)
parasubordinato



contributi/premi alla nuova assicurazione contro la disoccupazione :

aliquota omogenea su tutti i redditi per finanziare le prestazioni senza alcun concorso della fiscalità generale

le prestazioni sono temporanee, rivolte a tutti coloro che vedono interrotta o perdono l'occupazione, e proporzionali ad una media delle ultime retribuzioni

REDDITI DA LAVORO

dipendente (privato, pubblico)
parasubordinato
autonomo



contributi/premi alla nuova assicurazione INAIL:

aliquota omogenea su tutti i redditi (senza distinguo tra settori e comparti) per finanziare le prestazioni senza alcun concorso della fiscalità generale

le prestazioni possono essere in forma di accesso a beni/servizi, di capitale *una tantum* e di rendita

TUTTI I REDDITI IMPONIBILI



fiscalità generale a finanziamento degli istituti assistenziali, tra cui :

trattamento di disoccupazione per i mai occupati e per coloro che hanno esaurito i diritti all'assicurazione contro la disoccupazione

integrazione delle pensioni basse (cfr. tavola successiva)

reddito minimo di cittadinanza in varie declinazioni

PENSIONI – principali punti della riforma

PUBBLICO

- pensionamento possibile a decorrere dai 57 anni senza alcun vincolo contributivo
- pensioni contributive calcolate sulla base di coefficienti aggiornati annualmente e individuali (considerano età e sesso sia del titolare sia dei possibili eredi)
- pensioni retributive con correzioni finanziario-attuariali
- rimossa ogni differenza tra aliquote di contribuzione / computo
- rimosse tutte le possibilità di riconoscere anzianità e contribuzioni figurative
- le pensioni di invalidità/inabilità differiscono solo per la possibilità di erogazione prima del 57-esimo anno, ma il calcolo rimane quello contributivo o retributivo corretto, senza alcuno "sconto"
- l'aliquota di contribuzione pensionistica è uniformata al 25% per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici che smobilizzano il TFR, i parasubordinati e gli autonomi
- per i dipendenti privati e pubblici il nuovo livello è raggiunto con una decontribuzione di 8 p.p., di cui 4 a favore del datore (minor costo del lavoro) e 4 a favore del lavoratore (maggiori retribuzioni lorde regolarmente assoggettate a IRE e contribuzione pensionistica e assicurativa)
- la contribuzione è contabilizzata interamente a carico del lavoratore dipendente
- i contributi versati in qualsivoglia gestione pensionistica concorrono tutti, senza perdite, al calcolo della pensione (la carriera non perde mai continuità a causa delle regole pensionistiche)
- per l'attività di lavoro successiva al pensionamento si ha diritto a supplementi di pensione calcolati con il criterio contributivo e la cui erogazione può essere richiesta in qualunque momento e con qualsivoglia frequenza
- le pensioni calcolate con i nuovi criteri (incluse quelle di invalidità/inabilità) sono sempre pienamente cumulabili con il reddito da lavoro e le prestazioni INAIL (cfr. *infra*)
- sono rimossi i limiti massimi all'attività lavorativa, fatte salve le soglie di 67 anni d'età e 40 di contribuzione per la continuazione del rapporto dipendente o parasubordinato già in corso
- chi ottiene la prima pensione dopo 67 anni di età o 40 di contribuzione può, per la successiva attività di lavoro, chiedere l'esonero dalla contribuzione sociale (pensionistica e assicurativa)
- chi ottiene la prima pensione calcolata secondo i nuovi criteri può, per la successiva attività di lavoro svolta in regime di lavoro parasubordinato o autonomo, chiedere l'esonero dalla contribuzione pensionistica (a prescindere dall'età/anzianità)

PRIVATO

- fiscalità riformata coerentemente col principio di progressività del sistema fiscale generale
- completa equiparazione tra fondi pensione chiusi, fondi pensione aperti e polizze assicurative a finalità pensionistica
- completa equiparazione, sul piano fiscale e contributivo, del versamento a carico del datore e del versamento a carico del lavoratore, di modo che per il datore sia indifferente versare al piano pensionistico privato del dipendente ovvero riconoscere un equivalente aumento in busta paga
- è resa flessibile la percentuale di accesso ai benefici in forma di capitale *una tantum*, a seconda della rendita complessiva maturata nel pilastro pubblico e in quello privato, e della presenza di una assicurazione sanitaria integrativa coprente anche dal rischio di non autosufficienza
- la normativa permette e agevola fiscalmente l'abbinamento, in un medesimo piano di investimento previdenziale, di prestazioni pensionistiche e sanitarie; queste ultime relative sia al periodo di attività sia alla quiescenza
- in particolare, la normativa prevede che la copertura sanitaria sia di tipo assicurativo puro per i grandi eventi (con premio individuato all'interno del versamento periodico al piano di investimento), mentre possa attingere direttamente al montante in accumulazione per le spese di minor rilevanza e il *copayment* alle prestazioni del SSN
- inoltre, la normativa incentiva la copertura collettiva dei rischi sanitari
- parimenti, la normativa permette e agevola fiscalmente l'abbinamento di prestazioni di assicurazione contro il rischio di premorienza
- il trattamento fiscale del TFR è equiparato a quello dei titoli del debito dello Stato
- lo smobilizzo del TFR verso i pilastri privati può avvenire soltanto in forma integrale, indipendentemente dall'anzianità del lavoratore; contemporaneamente, è annullato ogni effetto del "silenzio-assenso"
- sono annullati i due fondi *ad hoc* aperti presso l'INPS: il "residuale" e l'"infrastrutturale"
- i costi di smobilizzo del TFR sono più che compensati con l'eliminazione del contributo al fondo di garanzia TFR e una decontribuzione al sistema pensionistico pubblico di 4 p.p.
- lo smobilizzo del TFR per i dipendenti pubblici avviene soltanto su basi finanziarie reali
- per favorire lo smobilizzo del TFR nelle piccole imprese e nella PA, lo si ciroscrive ai lavoratori più giovani e/o con una transizione lungo la quale percentuali crescenti sono versate al pilastro privato

ASSICURAZIONE SOCIALE – principali punti della riforma

MERCATO DEL LAVORO

È introdotta un'assicurazione generale contro la disoccupazione (*cfr.* articolo 9 e suo commento), che sostituisce tutti gli istituti di protezione passiva dalla disoccupazione oggi esistenti.

Le prestazioni si rivolgono ai lavoratori dipendenti e ai parasubordinati e sono di due tipi:

- per interruzione/sospensione dell'attività lavorativa;
- per perdita definitiva del lavoro.

Le prestazioni sono interamente finanziate con contributi a carico dei lavoratori dipendenti e parasubordinati. I contributi consistono in un percentuale *flat* applicata a tutti i redditi da lavoro, senza distinzione di settore, categoria e comparto.

Lo strumento ha natura assicurativa poiché:

- le prestazioni si rivolgono alla sola platea dei contribuenti e il diritto si matura in virtù del pagamento di almeno un premio;
- le prestazioni (limitate nel tempo e coerenti con gli incentivi individuali al reimpiego) sono collegate ad una media delle ultime retribuzioni.

Se i suoi effetti sono esaminati anno per anno ed *ex-post*, una simile assicurazione sembra possedere caratteristiche redistributive tali da qualificarla come strumento assistenziale. Se, invece, esaminata lungo tutta la carriera ed *ex-ante* (con rischio ed incertezza), la sua natura appare prettamente assicurativa.

La riduzione della contribuzione al pilastro pensionistico pubblico rende praticabile l'introduzione di una aliquota *flat* a finanziamento dell'assicurazione.

L'estensione ai dipendenti pubblici deve essere coordinata con le riforma dei contratti del pubblico impiego.

INAIL

L'INAIL diviene una direzione dell'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico (fusione degli Enti pubblici INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST).

Al pari dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'INAIL realizza un'assicurazione generale contro gli infortuni sul lavoro, coprente tutti i lavoratori dipendenti (privati e pubblici), i parasubordinati e gli autonomi.

L'assicurazione è finanziata con un premio annuale nella forma di un'aliquota *flat* applicata a tutti i redditi da lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo. È escluso il concorso della fiscalità generale.

Come per l'assicurazione contro la disoccupazione, l'istituto ha una natura prettamente assicurativa che emerge da tre considerazioni:

- le prestazioni si rivolgono alla sola platea dei contribuenti;
- le stesse mantengono (almeno nelle erogazioni monetarie) connessione con le retribuzioni (e quindi con la storia contributiva);
- il funzionamento va osservato non anno per anno ed *ex-post* ma nel suo complesso, *ex-ante* e in prospettiva di una carriera ancora da svolgersi e soggetta a rischio ed incertezza.

Le prestazioni sono di tre tipi:

- reali (beni e servizi),
- in forma di capitale *una tantum*,
- in forma di rendita.

ASSISTENZA SOCIALE – principi di riformulazione/riorganizzazione *

I due “blocchi” delle pensioni e dell’assicurazione sociale sono ricondotti a regole chiare e trasparenti: sono strumenti finanziati con contribuzione individuale e che, di conseguenza, erogano prestazioni individuali perfettamente appropriabili (senza limitazioni che non siano funzionali e senza perdite).

Si basi che la loro natura individuale e la neutralità finanziario-attuariale (*ex-ante*, sia per il contratto di capitalizzazione sia per quello di assicurazione) non riduce l’importanza della fornitura pubblica, per due ragioni:

- solo la pensione pubblica può offrire accesso universale ad un tasso di rendimento a rischio basso o nullo e garantire la perfetta indicizzazione della rendita all’inflazione (sui mercati queste due opzioni o non sono fornite o lo sono a costi elevatissimi);
- solo una assicurazione sociale (obbligatoria) può produrre risultati così efficienti ed efficaci nel contrasto della disoccupazione e nell’erogazione di prestazioni contro gli infortuni sul lavoro ((a) l’individuo è miope e non riesce a considerare tutto il ciclo della sua carriera; (b) quanto più ampia è la platea tanto minore l’aliquota *flat* e tanto minori gli effetti distorsivi della contribuzione; (c) rischi così pervasivi sui redditi dell’individuo e così soggetti a *moral hazard* non sono coperti dal mercato o lo sono soltanto dopo un profondo *screaming* non compatibile con la prospettiva *ex-ante* con cui è corretto valutare gli strumenti)

Dopo aver riformato i due “blocchi” delle pensioni e dell’assicurazione sociale, si può affrontare il disegno del “blocco” dell’assistenza con precisa cognizione delle risorse destinabili e, soprattutto, in maniera coerente con due principi di base, uno politico e l’altro economico:

- in base al primo, la spesa assistenziale, indipendente dalla storia contributiva, scollegata da un rapporto personale tra cittadini e finanziata dalla fiscalità generale, deve necessariamente rivolgersi a tutta la cittadinanza (senza distinzione tra occupati e non, tra categorie e settori; è un principio riconoscibile in numerosi articoli della Costituzione);
- in base al secondo, efficienza ed efficacia della spesa assistenziale dovrebbero essere perseguite utilizzando una pluralità di strumenti, ciascuno con le caratteristiche più adatte allo scopo e, soprattutto, eroganti prestazioni il più possibile coincidenti al momento in cui sorge il bisogno o il problema meritevole di sostegno da parte della società.

Dal dibattito politico sembra che alcune posizioni non solo non comprendano l’importanza della razionalizzazione delle prestazioni pensionistiche e assicurative per rafforzare la rete dell’assistenza sociale, ma addirittura intravedano un deterioramento della coesione sociale nell’aumento dei capitoli della spesa assistenziale. In realtà, sarebbe il caso probabilmente di rinnovare la terminologia, per evitare che per spesa assistenziale si possa intendere una spesa “concessa” (secondo un’interpretazione tipica degli Stati dell’Ottocento) e non finalizzata all’affermazione di diritti civili. Sarebbe probabilmente opportuno riferirsi al sistema redistributivo, alla luce anche del fatto che il suo finanziamento è (nel disegno che si propone) tutto a carico della fiscalità generale e progressiva.

Si propone di riorganizzare la spesa assistenziale attorno allo strumento del reddito minimo di cittadinanza, con varie declinazioni a seconda delle caratteristiche qualificanti soggettive e oggettive dell’individuo e della sua famiglia (aggregazione sociale di riferimento).

* Anche la spesa sanitaria per i LEA rientra nel novero dell’assistenza, poiché riguarda prestazioni che realizzano diritti di cittadinanza e che non sono condizionate al pagamento di contributi/premi. La razionalizzazione del sistema pensionistico e assicurativo è necessaria anche per permettere la sostenibilità dei LEA sanitari di fronte all’invecchiamento della popolazione e all’ampliamento delle terapie.

I TRE "BLOCCHI" DEL WELFARE: COORDINAMENTO TRA PENSIONI – ASSICURAZIONI SOCIALI E REDDITO DI CITTADINANZA

Per permettere la piena appropriabilità delle prestazioni frutto di contribuzione individuale, è introdotto un meccanismo di raccordo tra queste ultime e il reddito di cittadinanza.

➔ Pensioni basse

Quando, al netto della pensione pubblica, la persona è eligibile per il trattamento del reddito minimo di cittadinanza, ha facoltà di posticipare l'erogazione della pensione. In questo caso, le rate posticipate si accumulano al tasso di rivalutazione "Dini" e si traducono in una maggior pensione quando sarà conveniente accedervi. Pensione pubblica e reddito di cittadinanza sono incumulabili. Questo meccanismo non "smorza" mai gli incentivi individuali a contribuire e a costruire i propri redditi per la quiescenza. Inoltre, si affianca alla diversificazione multipilastro (con smobilizzo del TFR), al prolungamento delle carriere, alla piena cumulabilità pensioni-retribuzioni e allo stesso istituto del reddito minimo di cittadinanza nel fronteggiare il problema delle pensioni di importo basso.

➔ Rendita INAIL

Lo stesso meccanismo è applicato alla rendita INAIL.

➔ Cumulabilità

Inoltre, le pensioni calcolate secondo i nuovi criteri, i redditi da lavoro e le prestazioni INAIL sono perfettamente cumulabili. Ogni limitazione (sulla base di caratteristiche oggettive e soggettive) inevitabilmente inficia la neutralità finanziario-attuariale delle pensioni e dell'assicurazione, perché si riferisce a condizioni che non possono essere note *ex-ante* e che non possono essere inglobate nella scelta dell'aliquota di contribuzione al sistema pensionistico o del premio assicurativo INAIL (entrambi aliquote *flat* proporzionali ai redditi da lavoro).

La perfetta cumulabilità sostiene gli incentivi individuali al lavoro e al perseguimento dell'autosufficienza economica.

➔ Assicurazione contro la disoccupazione e reddito di cittadinanza

Le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione rimpiazzano una quota della retribuzione persa ed è presumibile siano, nella maggioranza dei casi, superiori al reddito di cittadinanza. Nel caso in cui non lo fossero, avviene l'integrazione assistenziale. Poiché le prestazioni sono *pro-tempore*, non ha senso applicare anche a queste il meccanismo di posticipo proposto per le pensioni basse e per la rendita INAIL.

La prestazione assistenziale ai disoccupati che non hanno mai lavorato prima (e soddisfano altre caratteristiche necessarie) e ai disoccupati che hanno esaurito le prestazioni assicurative consiste in una declinazione del reddito minimo di cittadinanza.

DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Delega al Governo per la riforma del sistema pensionistico pubblico e privato e principi di collegamento con le altre riforme del sistema di *welfare*

Articolo 1.

(Delega al Governo per la riforma del sistema pensionistico pubblico)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi miranti a:

- ridefinire l'età anagrafica di accesso al pensionamento;
- eliminare ogni differenza tra aliquote effettive e aliquote di computo;
- ridefinire le modalità di calcolo delle pensioni e delle quote di pensione retributive;
- ridefinire i coefficienti di trasformazione del montante in rendita per le pensioni e le quote di pensione contributive;
- procedere alla completa equiparazione tra uomini e donne nei requisiti di accesso al pensionamento;
- completare la netta separazione tra prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali;
- ridefinire le aliquote di contribuzione pensionistica e assicurativa;
- completare la piena cumulabilità di pensione e reddito da lavoro;
- permettere sempre la piena appropriabilità delle prestazioni pensionistiche erogate in base a criteri di corrispettività finanziario-attuariale con i contributi;

- permettere sempre la piena cumulabilità delle prestazioni pensionistiche ed assicurative, erogate in virtù della storia contributiva , ferme restando le regole di funzionamento delle pensioni e dell'assicurazione sociale;
- permettere l'esonero dalla contribuzione pensionistica per attività lavorativa svolta dopo il raggiungimento di specificati requisiti anagrafici e contributivi;
- per coloro che ottengono il primo reddito da pensione dopo una determinata e qualificata soglia di età o di contribuzione, permettere l'esonero dalla contribuzione sociale (pensionistica, assicurativa) per attività lavorativa svolta dopo il pensionamento;
- unificare INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA, IPOST e INAIL in un unico Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico;
- estendere e generalizzare gli istituti della totalizzazione, della riunione e della ricongiunzione;
- estendere e generalizzare gli istituti della pensione supplementare e del supplemento di pensione.

2. I decreti delegati dalla presente legge provvedono ad applicare le modifiche normative richieste agli articoli del seguente Titolo I.

Articolo 2.

(Delega al Governo

per la riforma del sistema pensionistico privato)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi miranti a:

- ridefinire le agevolazioni fiscali secondo principi di progressività;

- completare l'equiparazione tra fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti e polizze assicurative con finalità pensionistica;
- ridefinire le proporzioni con cui è possibile ricevere i benefici accumulati in forma *una tantum*;
- ridefinire la casistica e le proporzioni in cui è possibile l'accesso anticipato al capitale in maturazione;
- coordinare, in capo ai pilastri pensionistici privati, le prestazioni pensionistiche con la possibilità di offrire prestazioni di assicurazione sanitaria e di assicurazione per l'evento morte;
- annullare gli effetti della legge finanziaria per il 2007, lì dove rende deducibili dalla base imponibile IRAP i contributi previdenziali-assicurativi-assistenziali a carico del datore di lavoro oltre ad un ammontare *a forfait* di 5 mila o 10 mila Euro;
- permettere una riduzione dei contributi pensionistici a carico del datore di lavoro, vincolandola al completo smobilizzo dei futuri flussi di trattamento di fine rapporto (TFR);
- equiparare l'imposizione del TFR a quella dei titoli del debito dello Stato.

2. I decreti delegati dalla presente legge provvedono ad applicare le modifiche normative richieste agli articoli del seguente Titolo II.

TITOLO I

IL SISTEMA PENSIONISTICO E PREVIDENZIALE PUBBLICO

Articolo 3.

(Età anagrafica di pensionamento)

1. L'accesso al pensionamento all'interno del sistema pubblico, con qualsivoglia anzianità contributiva, è possibile dopo i 57 anni, senza distinzione tra uomini e donne, e senza alcun limite minimo all'anzianità contributiva e all'importo della pensione.

Articolo 4.

(Trasformazione del montante nozionale in rendita per le pensioni e le quote di pensione contributive)

1. I coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita, di cui alle legge n. 335 dell'8 Agosto 1995, sono:
- estesi sull'intervallo [17:100] anni;
 - rideterminati su base annuale dall'ISTAT;
 - resi automaticamente applicabili con decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
 - riferiti in tutti i casi all'età anagrafica effettiva, indipendentemente dall'anzianità contributiva e da altre caratteristiche soggettive e oggettive.
2. A tal fine, sono predisposti idonei strumenti tecnici per:
- aggiornare annualmente e tempestivamente le tavole di mortalità/sopravvivenza;
 - evitare che sull'aggiornamento dei coefficienti possano incidere fenomeni "stagionali" di mortalità/sopravvivenza.

3. I coefficienti sono individuali e quindi:

- i coefficienti sono distinti per uomini e donne;
- per quanto riguarda le pensioni indirette (quando il titolare decede prima dell'erogazione della pensione):
 - (a) i coefficienti considerano il numero medio di anni per i quali ciascun erede esistente al momento del decesso potrà, in tutte le casistiche previste dalla vigente normativa, godere della prestazione a lui riservata;
 - (b) le prestazioni agli eredi vengono calcolate, dapprima attribuendo a ciascun erede una quota del montante nozionale del *de cuius*, quindi trasformando ogni quota di montante in rendita (se la prestazione è vitalizia) o in assegni da riconoscere per un dato numero di anni (se la prestazione non è vitalizia);
 - (c) ai fini dell'erogazione delle pensioni indirette, sono rimossi tutti gli eventuali vincoli di anzianità minima del *de cuius*;
 - (d) possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione;
 - (e) sino al momento dell'accesso dell'erede ai benefici, il capitale continua a rivalutarsi al tasso di accumulazione nozionale proprio del sistema di calcolo contributivo;
- per le pensioni di reversibilità:
 - (a) nel calcolo della pensione principale, i coefficienti considerano il numero medio di anni per i quali ciascun erede esistente al momento del pensionamento, sopravvivendo alla vita attesa del *de cuius*, godrà, in tutte le casistiche previste dalla vigente normativa,

della prestazione a lui riservata (anche in questo caso le prestazioni possono essere vitalizie o erogate per un dato numero di anni);

- (b) ai fini dell'erogazione delle pensioni di reversibilità, sono rimossi tutti gli eventuali vincoli di anzianità minima del *de cuius*;
- (c) possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione;
- (d) per dare attuazione alla precedente lettera (c), le pensioni di reversibilità sono sempre calcolate al momento del decesso del *de cuius* e, nel caso gli eredi non abbiano ancora maturato il diritto ad accedere alla prestazione, le annualità posticipate sono capitalizzate, sino al momento della maturazione del diritto e del suo esercizio, al tasso di accumulazione nozionale proprio del sistema di calcolo contributivo, per poi essere trasformate in rendita sulla base dell'aspettativa di vita del beneficiario valutata nell'anno in cui incomincia l'erogazione; tale rendita va ad aggiungersi all'importo originario della prestazione, rivalutato del tasso di inflazione degli anni tra il decesso del *de cuius* e l'inizio dell'erogazione.

4. Ai fini del computo del numero di anni per cui gli eredi mediamente godranno di pensione di reversibilità o di pensione indiretta, si fa riferimento alla normativa in vigore e alle ultime tavole di mortalità/sopravvivenza. È rilevante il solo fattore anagrafico.

5. Nel caso in cui, dopo l'inizio dell'erogazione delle prestazioni (dirette, indirette, di reversibilità), subentri altro erede, le prestazioni non sono modificabili e il nuovo concorso, in sede giudiziale, degli eredi ai diritti sulle stesse non crea alcun obbligo sull'Ente erogatore di cui al successivo articolo 17.
6. Fatti salvi gli obblighi derivanti dal diritto di famiglia e dal diritto ereditario, il titolare ha facoltà di eleggere altri beneficiari di pensione di reversibilità e pensione indiretta, purché questa volontà venga esplicitamente affermata prima dell'inizio dell'erogazione delle prestazioni. Modi e termini per l'elezione sono stabiliti dai decreti delegati.
7. I nuovi coefficienti si applicano alle pensioni con decorrenza dal 2005, anno in cui per legge cadeva la prima revisione.
8. In coordinamento con i precedenti commi nelle parti riguardanti le prestazioni agli eredi, il Governo considera anche la possibilità di eliminare del tutto l'istituto delle pensioni di reversibilità per i lavoratori rientranti integralmente nel criterio di calcolo contributivo, ovvero di renderlo facoltativo a richiesta del titolare. Ove si procedesse in tale direzione, il Governo provvede a rivedere in aumento i coefficienti di trasformazione.

Articolo 5.

(Il calcolo delle pensioni e delle quote di pensione retributive)

1. La formula di calcolo è quella retributiva stabilita dalla legge n. 503 del 30 Dicembre 1992. Tuttavia, per velocizzare il passaggio a regime del sistema contributivo nozionale, le pensioni così calcolate sono ridotte o aumentate a seconda dell'età di pensionamento del titolare.
2. Il calcolo della pensione diretta avviene secondo il seguente criterio. Indipendentemente dall'età anagrafica del titolare, l'assegno è in prima istanza virtualmente riferito ad un'età

“canonica” pari al minor valore tra 62 e l’età anagrafica aumentata degli anni di contribuzione mancanti per la soglia di 40. Per coloro che entrano in quiescenza dopo aver maturato più di 40 anni di contribuzione, l’età “canonica” è fissata al minor valore tra 62 e l’età anagrafica al momento della maturazione del 40-esimo anno di contribuzione.

3. L’età “canonica” è fissata senza distinzione di sesso e di categoria occupazionale e tipologia contrattuale. In accordo al terzo comma dell’articolo 39, la soglia anagrafica di 62 e quella contributiva di 40 possono essere innalzate per produrre gli opportuni effetti finanziari.

4. Ai fini del computo dell’ammontare definitivo, si instaura equivalenza finanziario-attuariale tra:

- la somma degli assegni cui il titolare avrebbe diritto se la sua età anagrafica fosse quella “canonica”;
- e la somma degli assegni che gli devono essere riconosciuti tenuto conto della sua età effettiva.

5. Nella prima somma, gli assegni annuali sono quelli derivanti dal calcolo della pensione secondo le regole retributive, considerati al loro valore nominale del primo anno, senza l’indicizzazione *ex-post* all’inflazione.

6. Nella seconda somma, gli assegni annuali sono quelli da corrispondere effettivamente al titolare, anche in questo caso considerati senza l’indicizzazione *ex-post* all’inflazione.

7. L’equivalenza finanziario-attuariale è instaurata:

- con riferimento alle stesse tavole di mortalità/sopravvivenza sulla cui base sono stabiliti e aggiornati i coefficienti del sistema contributivo nozionale;
- sulla base dello stesso tasso di interesse reale (al momento l’1,5 per cento) a cui continua l’accumulazione nozionale all’interno del sistema contributivo nozionale, dopo l’entrata in quiescenza;

- considerando separatamente gli uomini e le donne, in accordo con la prima *alinea* del 3 comma del precedente articolo 4.

8. Il calcolo delle pensioni di reversibilità avviene, secondo la casistica in vigore, a partire dall'importo così rideterminato della pensione principale. Per favorire la gradualità di transizione verso il nuovo assetto raffigurato al precedente articolo 4 a regime, l'importo delle pensioni dirette e di reversibilità continua a non considerare il numero medio di anni per i quali gli eredi godranno delle prestazioni ai superstiti. Ai fini dell'erogazione delle prestazioni di reversibilità, sono rimossi tutti gli eventuali vincoli di anzianità minima del *de cuius*. Possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione. Le pensioni di reversibilità sono sempre calcolate al momento del decesso del *de cuius* e, nel caso gli eredi non abbiano ancora maturato il diritto ad accedere alla prestazione, la loro erogazione, previa indicizzazione all'inflazione, è posticipata sino al momento della maturazione del diritto e del suo esercizio.

9. Il calcolo delle pensioni indirette avviene, secondo la casistica in vigore, a partire dall'importo della pensione principale calcolata secondo i precedenti commi 1-7 (in base alla vita attesa che sarebbe stata rilevata immediatamente prima del decesso) e senza alcun riconoscimento di anzianità figurative (in ossequio al principio di cui al successivo articolo 18). Per favorire la gradualità di transizione verso il nuovo assetto raffigurato al precedente articolo 4 a regime, l'importo delle pensioni indirette continua a non considerare il numero medio di anni per i quali gli eredi godranno delle prestazioni ai superstiti. Ai fini dell'erogazione delle prestazioni indirette, sono rimossi tutti gli eventuali vincoli di anzianità minima del *de cuius*. Possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione

con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione. Le pensioni indirette sono sempre calcolate al momento del decesso del *de cuius* e, nel caso gli eredi non abbiano ancora maturato il diritto ad accedere alla prestazione, la loro erogazione, previa indicizzazione all'inflazione, è posticipata sino al momento della maturazione del diritto e del suo esercizio

10. Ai fini della correzione delle pensioni retributive e delle quote di pensione retributive, di cui ai precedenti commi 1-7, si intendono automaticamente estese eventuali modifiche dei criteri di computo dei coefficienti validi per il sistema contributivo nozionale.

11. Il nuovo criterio di calcolo si applica alle pensioni con decorrenza dal 1° Gennaio 2007, in modo da rendere inutile qualunque "corsa" al pensionamento in previsione della riforma.

Articolo 6.

(Raccordo tra pensioni di importo basso e reddito di cittadinanza universale e selettivo)

1. Quando il beneficiario, al netto della prestazione pensionistica diretta, indiretta, di reversibilità calcolata secondo i precedenti articoli 4 e 5, sia eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, lo stesso beneficiario ha facoltà di posporre l'inizio / il proseguimento dell'erogazione della prestazione pensionistica per avere accesso al trattamento del reddito di cittadinanza.

2. Se il titolare sceglie di posporre l'erogazione della prestazione pensionistica, può avere accesso al reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, previa verifica di tutti i requisiti necessari alla erogazione di quest'ultimo. Se così avviene, le

annualità di pensione cui il beneficiario rinuncia sono capitalizzate allo stesso tasso di rendimento nozionale valido nel criterio di calcolo contributivo della pensione; al momento in cui il beneficiario decide di avvalersi della prestazione pensionistica, se ne sussistono ancora i presupposti, il montante di questa accumulazione è trasformato in annualità secondo quanto stabilito dal precedente articolo 4. L'annualità si va ad aggiungere a quella della pensione precedentemente calcolata e nel frattempo aggiornata per il tasso di inflazione dei periodi intercorsi tra il posticipo e l'inizio / la ripresa dell'erogazione.

3. Se il titolare del diritto alla pensione diretta decede prima di aver scelto di avvalersi della prestazione, sorge normalmente il diritto degli eredi alla prestazione indiretta.

4. La capitalizzazione nozionale delle annualità posticipate, di cui al precedente comma, riguarda le prestazioni calcolate sia con il criterio contributivo sia retributivo.

5. Il reddito di cittadinanza e le prestazioni pensionistiche (dirette, indirette e di reversibilità) non sono mai cumulabili. A differenza delle prestazioni pensionistiche, il reddito di cittadinanza non dà luogo a prestazione indiretta o di reversibilità.

Articolo 7.

(Le pensioni e le quote di pensione di invalidità e inabilità contributive)

1. Le pensioni di invalidità (riduzione significativa della capacità di lavoro) e inabilità (perdita della capacità di lavoro) sono unificate nell'istituto della "pensione anticipata per invalidità". La pensione anticipata di invalidità hanno lo stesso regime di reversibilità della pensione ordinaria.

2. Le pensioni anticipate di invalidità non si differenziano, nel calcolo, dalle pensioni dirette di cui al precedente articolo 4, senza accrediti figurativi di anzianità o contributi. L'unica

differenza rispetto alla pensione ordinaria è nell'età in cui è possibile l'eccesso alla prestazione. Valgono le seguenti specificazioni:

- l'inizio dell'erogazione può avvenire a qualsivoglia età, in coincidenza con l'evento invalidante/inabilitante, senza limiti di anzianità contributiva;
- quando il beneficiario, al netto della pensione anticipata per invalidità o delle relative prestazioni di reversibilità (in caso di eredi), sia eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, lo stesso beneficiario ha facoltà di posporre l'inizio / il proseguimento dell'erogazione della prestazione pensionistica per avere accesso al trattamento del reddito di cittadinanza;
- quando il titolare di pensione diretta decede prima della richiesta di erogazione, sorge normalmente il diritto degli eredi alla prestazione indiretta;
- il coefficiente di trasformazione considera l'età anagrafica effettiva del titolare e gli anni per i quali mediamente gli eredi godranno delle prestazioni ai superstiti (*i.e.* l'assegno è privo di qualunque componente assistenziale).

3. Se il titolare sceglie di posporre l'erogazione della prestazione, può avere accesso al reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, previa verifica di tutti i requisiti necessari alla sua erogazione. Se così avviene, le annualità di pensione cui il beneficiario rinuncia sono capitalizzate allo stesso tasso di rendimento nozionale valido nel criterio di calcolo contributivo della pensione; nel momento in cui il beneficiario decide di avvalersi della prestazione pensionistica, se ne sussistono ancora i presupposti, il montante di questa accumulazione è trasformato in annualità, secondo quanto stabilito dal precedente articolo 4, sulla base dell'aspettativa di vita dello stesso beneficiario valutata nell'anno in cui incomincia l'erogazione. L'annualità si va ad aggiungere a quella della pensione precedentemente calcolata, nel frattempo

aggiornata per il tasso di inflazione dei periodi intercorsi tra il posticipo e l'inizio / la ripresa dell'erogazione.

4. Il reddito di cittadinanza e la pensione anticipata per invalidità (diretta, indiretta o di reversibilità) non sono mai cumulabili. A differenza della pensione anticipata per invalidità, il reddito di cittadinanza non dà luogo a prestazione indiretta o di reversibilità.

5. Nel caso in cui la pensione anticipata di invalidità venga revocata per sopraggiunto superamento delle cause invalidanti, la parte residua del montante continua l'accumulazione nozionale, per essere trasformato in prestazioni quando il diritto a pensione diviene richiedibile ed è esercitato.

6. Per l'accesso alle pensioni anticipate di invalidità calcolate secondo i precedenti commi, sono rimossi tutti i vincoli di tipo contributivo in capo al titolare. Unico vincolo resta la verifica della causa invalidante/inabilitante. Possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione. Nel caso gli eredi non abbiano ancora maturato il diritto ad accedere alla prestazione, le pensioni di reversibilità sono sempre calcolate al momento del decesso del *de cuius* e le annualità non fruite sono capitalizzate, sino al momento della maturazione del diritto e del suo esercizio, al tasso di accumulazione nozionale proprio del sistema di calcolo contributivo, per poi essere trasformate in rendita sulla base dell'aspettativa di vita del beneficiario valutata nell'anno in cui incomincia l'erogazione; tale rendita va ad aggiungersi all'importo originario della prestazione, rivalutato del tasso di inflazione degli anni tra il decesso del *de cuius* e l'inizio dell'erogazione.

7. Il Governo considera anche la possibilità di eliminare del tutto l'istituto delle pensioni di reversibilità per le pensioni anticipate per invalidità di cui ai precedenti commi, anche a seconda del loro importo, ovvero di renderlo facoltativo a

richiesta del titolare. Ove si procedesse in tale direzione, il Governo provvede a rivedere in aumento i coefficienti di trasformazione.

Articolo 8.

(Le pensioni e le quote di pensione di invalidità e inabilità retributive)

1. Le pensioni di invalidità (riduzione significativa della capacità di lavoro) e inabilità (perdita della capacità di lavoro) sono unificate nell'istituto della "pensione anticipata per invalidità". La pensione anticipata di invalidità hanno lo stesso regime di reversibilità della pensione ordinaria.

2. Le pensioni anticipate di invalidità non si differenziano, nel calcolo, dalle pensioni dirette di cui al precedente articolo 5, senza accrediti figurativi di anzianità o contributi. L'unica differenza rispetto alla pensione ordinaria è nell'età in cui è possibile l'eccesso alla prestazione. Valgono le seguenti specificazioni:

- l'inizio dell'erogazione può avvenire a qualsivoglia età, in coincidenza con l'evento invalidante/inabilitante, senza limiti di anzianità contributiva;
- quando il beneficiario, al netto della pensione anticipata per invalidità o delle relative prestazioni di reversibilità (in caso di eredi), sia eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, lo stesso beneficiario ha facoltà di posporre l'inizio / il proseguimento dell'erogazione della prestazione pensionistica per avere accesso al trattamento del reddito di cittadinanza;
- quando il titolare di pensione diretta decede prima della richiesta di erogazione, sorge normalmente il diritto degli eredi alla prestazione indiretta;
- coerentemente con il criterio di calcolo di cui al precedente articolo 4, l'importo della pensione anticipata

per invalidità non considera il numero medio di anni per i quali gli eredi godranno delle prestazioni ai superstiti.

3. Se il titolare sceglie di posporre l'erogazione della prestazione, può avere accesso al reddito di cittadinanza di cui al successivo articolo 9, previa verifica di tutti i requisiti necessari alla sua erogazione. Se così avviene, le annualità di pensione cui il beneficiario rinuncia sono capitalizzate allo stesso tasso di rendimento nozionale valido nel criterio di calcolo contributivo della pensione; nel momento in cui il beneficiario decide di avvalersi della prestazione pensionistica, se ne sussistono ancora i presupposti, il montante di questa accumulazione è trasformato in annualità secondo quanto stabilito dal precedente articolo 4, sulla base dell'aspettativa di vita dello stesso beneficiario valutata nell'anno in cui incomincia l'erogazione. L'annualità si va ad aggiungere a quella della pensione precedentemente calcolata, nel frattempo aggiornata per il tasso di inflazione dei periodi intercorsi tra il posticipo e l'inizio / la ripresa dell'erogazione.

4. Il reddito di cittadinanza e la pensione anticipata per invalidità (diretta, indiretta o di reversibilità) non sono mai cumulabili. A differenza della pensione per anticipata per invalidità, il reddito di cittadinanza non dà luogo a prestazione indiretta o di reversibilità.

5. Nel caso in cui la pensione anticipata per invalidità venga revocata per sopraggiunto superamento delle cause invalidanti:

- per la sua parte retributiva, l'erogazione riprende alla nuova maturazione del diritto se esercitato, previa indicizzazione all'inflazione per gli anni intercorsi;
- per la parte contributiva (quella derivante dall'accumulazione delle annualità posticipate di cui al precedente comma 3), il montante residuo continua l'accumulazione, per essere nuovamente trasformato in rendita alla nuova maturazione del diritto se esercitato, secondo quanto stabilito dal precedente articolo 4 e sulla base dell'aspettativa di vita del beneficiario valutata nell'anno in cui ricomincia l'erogazione.

6. Per l'accesso alle pensioni anticipate di invalidità calcolate secondo i precedenti commi, sono rimossi tutti i vincoli di tipo contributivo in capo al titolare. Unico vincolo resta la verifica della causa invalidante/inabilitante. Possono persistere vincoli sulla decorrenza dell'accesso degli eredi alle prestazioni pensionistiche (anche in combinazione con la loro situazione economico-patrimoniale e le loro caratteristiche sanitarie e familiari), ma si afferma il principio della piena appropriabilità dei benefici senza alcuna perdita o riduzione. Nel caso gli eredi non abbiano ancora maturato il diritto ad accedere alla prestazione, le pensioni di reversibilità sono sempre calcolate al momento del decesso del *de cuius* e la loro erogazione, previa indicizzazione all'inflazione, è posticipata sino al momento della maturazione del diritto e del suo esercizio.

Articolo 9.

(Coordinamento con altri disegni di legge delega)

1. Il reddito di cittadinanza di cui ai precedenti due articoli è fissato in conformità con il disegno di legge delega presentato da ... in data ..., che prevede l'introduzione di un reddito minimo personale, che può variare nell'importo e nella durata di erogazione a seconda delle caratteristiche economiche (reddituali e patrimoniali), individuali e familiari, anagrafiche e sanitarie.
2. Concorrono a definire la situazione economica tutti i redditi e tutte le dotazioni patrimoniali, ivi inclusi i redditi da pensione del sistema pensionistico pubblico e i redditi da prestazioni in rendita INAIL e le prestazioni in capitale INAIL di cui al successivo articolo 19.
3. Il Governo cura la confluenza nell'istituto del reddito minimo di tutti gli istituti assistenziali oggi esistenti a livello nazionale:
 - le integrazioni delle pensioni al minimo,
 - le pensioni sociali,
 - gli assegni sociali,

- gli assegni ordinari di invalidità (*cfr.* articoli 7-8),
- le pensioni di inabilità (*cfr.* articoli 7-8),
- le pensioni di invalidità del Ministero dell'Interno (in tutte le loro declinazioni),
- le pensioni di guerra,
- gli assegni familiari e gli assegni per il nucleo familiare.

3. Il reddito minimo è strumento universale (nel senso di non categoriale e diretto a tutta la cittadinanza), ma selettivo sulla base delle caratteristiche personali e familiari qualificanti. Esso eroga, per ciascuna fattispecie rilevante, la differenza tra i redditi netti (di qualsivoglia origine) e la soglia minima sotto la quale non è possibile cadere. È finanziato dalla fiscalità generale e, previo il riscontro anche ripetuto nel tempo della residenza effettiva del percettore, considera il diverso costo della vita tra zone geografiche.

4. Sostituendo, con le sue varie declinazioni, tutti gli istituti assistenziali di livello nazionale (a carico del bilancio dello Stato), il reddito minimo integra i livelli essenziali di dotazione monetaria al di sotto dei quali il singolo e le aggregazioni di individui non possono ritrovarsi. Le Regioni e gli Enti Locali possono prevedere prestazioni ulteriori, purché totalmente autofinanziate con risorse dei propri bilanci e senza alcun affidamento, presente e prospettico, sulle risorse del bilancio dello Stato.

5. Nel caso degli interventi assistenziali a favore delle aggregazioni di individui (in sostituzione degli assegni familiari e degli assegni per il nucleo familiare), il reddito di cittadinanza mantiene una funzione distinta e coordinata con l'eventuale scaglione di *no tax area* e gli eventuali schemi di detrazione dall'imposta personale sul reddito (o di quoziente familiare ove la normativa si muovesse verso questa direzione): questi ultimi sono strumento di definizione della progressività dell'imposizione personale sul reddito (della "curva" delle aliquote marginali/medie valida *erga omnes*) al variare delle caratteristiche familiari; il primo colma la differenza fra redditi (di qualunque origine) netti dell'imposizione e la soglia minima

individuata per ciascuna fattispecie. In sede di liquidazione e pagamento, le imposte personali sul reddito (dal cittadino all'Erario) sono compensate con l'erogazione prevista dal reddito minimo (dall'Erario al cittadino).

6. Il Governo, infine, cura il coordinamento del reddito minimo con la nuova disciplina organizzata degli ammortizzatori del mercato del lavoro, di cui al disegno di legge presentato da ... in data In particolare si prevede:

- un istituto assicurativo, integralmente finanziato con contributi proporzionali sul reddito da lavoro dipendente (pubblico e privato) e parasubordinato che:
 - (a) eroghi trattamenti di sostegno in caso di sospensione temporanea dell'attività di lavoro dipendente e parasubordinato, con contestuale conservazione del rapporto di lavoro;
 - (b) eroghi, per un predefinito numero di mesi, trattamenti di sostegno in caso di perdita definitiva del lavoro dipendente o parasubordinato;
- un istituto assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale, che eroghi trattamenti di sostegno alle persone mai precedentemente occupate e a coloro che hanno perso il diritto alle prestazioni di cui ai precedenti punti (a) e (b).

L'istituto assicurativo eroga prestazioni commisurate alle ultime retribuzioni, limitate nel tempo e vincolate a requisiti stringenti sulle scelte individuali volte al reinserimento nel mercato del lavoro e al reimpiego sia come lavoratore dipendente sia come parasubordinato (*i.e.* collegamento con il sistema dei servizi reali per l'impiego di cui al disegno di legge delega presentato da ... in data ...).

L'istituto assicurativo dovrebbe sostituire la cassa integrazione ordinaria e l'indennità ordinaria e speciale di disoccupazione.

L'istituto assistenziale è una declinazione del reddito minimo di cittadinanza. Il suo importo e la sua durata di erogazione:

- considerano le caratteristiche economiche (reddituale e patrimoniali), individuali e familiari, anagrafiche e sanitarie;
- è posto nelle adeguate proporzioni rispetto all'importo e alla durata che il reddito minimo di cittadinanza assume in tutte le altre fattispecie ritenute meritevoli dalla legge.

Articolo 10.

(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori dipendenti)

1. L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori dipendenti privati e pubblici (da applicarsi al reddito lordo da lavoro) è uniformata per tutte le tipologie occupazionali e contrattuali.
2. Per coloro che non smobilizzano il TFR verso i pilastri pensionistici privati, l'aliquota è fissata al 33 per cento (nella somma delle quote attualmente a carico del lavoratore e del datore di lavoro), con rimozione di qualunque differenza tra livello effettivo e livello di computo.
3. Per coloro che smobilizzano il TFR, l'aliquota è fissata al 25 per cento. La differenza rispetto al 33 per cento si compone di due parti:
 - 4 per cento di decontribuzione a favore del datore di lavoro di cui al successivo articolo 33;
 - e 4 per cento di decontribuzione a favore del lavoratore nella forma di maggiori retribuzioni lorde, regolarmente soggette a imposizione IRE e contribuzione sociale (pensionistica e assicurativa).
4. Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti del settore pubblico, i precedenti commi sono coordinati con il successivo articolo 35. La riduzione dell'aliquota di contribuzione pensionistica è applicata solo alla platea dei lavoratori

dipendenti per i quali le condizioni di Finanza Pubblica rende percorribile lo smobilizzo reale del TFR.

5. Alla luce del fatto che per le pensioni totalmente retributive una riduzione dell'aliquota di contribuzione non comporta corrispondente riduzione degli assegni e che, pertanto, in questi casi la riduzione dell'aliquota si pone in contrasto con la previsione dell'articolo 5 di correggere gli importi verso la neutralità finanziario-attuariale, il Governo valuta se:

- applicare la correzione attuariale delle pensioni totalmente retributive in modo tale da compensare anche per la riduzione dell'aliquota di contribuzione (nei casi in cui avvenga lo smobilizzo del TFR);
- oppure escludere dalla riduzione dell'aliquota di contribuzione pensionistica tutti coloro ancora rientranti per intero nel criterio di calcolo retributivo.

6. In questo secondo caso, il Governo opportunamente considera la possibilità di coordinare questa limitazione con l'esclusione degli stessi lavoratori dallo smobilizzo del TFR per favorire la transizione verso il nuovo equilibrio sia delle imprese che della PA (*cf.* successivi articoli 33-35).

Articolo 11.

(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori autonomi)

1. L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori autonomi - artigiani e commercianti - da applicarsi al reddito lordo dell'attività, è innalzata allo stesso livello previsto per i dipendenti che smobilizzano il TFR. È rimosso il minimo contributivo. Il Governo provvede ad adottare misure idonee a prevenire aumenti del tasso di evasione fiscale e contributiva, a cominciare dal rafforzamento degli studi di settore, delle funzioni di analisi del SECIT e delle funzioni ispettive della Guardia di Finanza.

Articolo 12.

(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori parasubordinati)

1. L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori parasubordinati (da applicarsi al reddito lordo da lavoro) è innalzata allo stesso livello previsto per i dipendenti che smobilizzano il TFR.
2. È rimossa ogni distinzione contributiva oggi esistente tra tipologie di lavoratori parasubordinati.
3. L'aliquota di contribuzione pensionistica è distinta da quella a finanziamento dell'indennità di maternità, dell'assegno per il nucleo familiare, dell'indennità di malattia. Queste ultime prestazioni sono organizzate e finanziate in ossequio al dettato del precedente articolo 9 e del successivo articolo 20, senza distinzione tra tipologie contrattuali.

Articolo 13.

(Contabilizzazione della contribuzione pensionistica)

1. Dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, la parte di contribuzione pensionistica sinora posta a carico del datore di lavoro, privato e pubblico, è ricontabilizzata a carico dei lavoratori dipendenti.
2. L'applicazione del precedente comma prevede che, contestualmente, i minori oneri contributivi per il datore di lavoro si traducano in maggiori retribuzioni lorde per i dipendenti, a parità di costo complessivo del lavoro e contribuzione pensionistica al pilastro pubblico.
3. Per i nuovi lavoratori, i contratti di lavoro sono adeguati da subito alla nuova contabilizzazione.

Articolo 14.

(Proseguimento del lavoro, cumulabilità dei redditi e opzione di esonero contributivo)

1. I lavoratori autonomi mantengono la facoltà di prolungare l'attività senza limiti di legge, fatte salve le specifiche legislazioni settoriali per quanto attiene le caratteristiche oggettive e soggettive che contraddistinguono requisiti minimi di qualità e sicurezza.

2. Per i lavoratori dipendenti del comparto privato e pubblico e per i lavoratori parasubordinati, l'età anagrafica di 67 anni o il raggiungimento di 40 anni di contribuzione rappresentano il limite massimo per la continuazione dell'attività all'interno del rapporto di lavoro in corso.

3. Successivamente al 67-esimo anno di età o al 40-esimo di contribuzione, il lavoro dipendente privato e pubblico e il lavoro parasubordinato possono essere continuati sulla base di nuovi contratti, stipulati *ex-novo* con i datori di lavoro, secondo la normativa in vigore.

4. Al compimento del 67-esimo anno di età o del 40-esimo di contribuzione, l'erogazione della pensione avviene solo su esplicita richiesta del lavoratore, che può liberamente scegliere di posticiparla, sia perché impegnato all'interno di nuovo contratto lavorativo, sia per motivazioni altre. In caso di posticipo:

- per le pensioni e le quote di pensione contributive, il montante continua a rivalutarsi al tasso di rendimento nozionale (*cfr.* articolo 4);
- per le pensioni e le quote di pensione retributive, il lavoratore ha accesso alle correzioni in aumento di cui al precedente articolo 5.

Nel caso, poi, il lavoratore che posticipa sia eligibile per il reddito minimo di cittadinanza, può optare per quest'ultimo come descritto al precedente articolo 6.

5. La cumulabilità tra reddito da lavoro e reddito da pensione pubblica è sempre piena quando la pensione è calcolata con i

criteri di cui ai precedenti articoli 4 e 5. Essa vale anche in capo agli eredi, in caso di pensioni di reversibilità e pensioni indirette. A quest'ultimo proposito, il Governo valuta se la perfetta cumulabilità in capo agli eredi debba essere riconosciuta soltanto quando la pensione del titolare è totalmente contributiva (scontando all'origine, con logica finanziario-attuariale, la sopravvivenza al *de cuius*), ovvero possa essere riconosciuta anche sulle pensioni retributive e di transizione (che non considerano o non considerano *in toto* tale sopravvivenza; *cf.* precedente articolo 5).

6. La piena cumulabilità tra reddito da lavoro e reddito da pensione pubblica vale anche con riferimento alle pensioni anticipate per invalidità di cui ai precedenti articoli 7 e 8. Anche in questo caso, per le eventuali prestazioni agli eredi, valga il terzo capoverso del precedente punto 5.

7. La piena cumulabilità delle pensioni di cui ai precedenti articoli 4-8 vale anche con riferimento alle prestazioni INAIL di cui al successivo articolo 19, indifferentemente se nella forma di capitale, di rendita o di servizi reali. Anche in questo caso, la piena cumulabilità si estende alle prestazioni agli eredi, laddove previste.

8. Il combinato disposto dei precedenti commi afferma la piena cumulabilità delle prestazioni pensionistiche con criterio di calcolo rivisto ai sensi del presente disegno di legge, delle prestazioni INAIL riviste secondo i principi del successivo articolo 19 e dei redditi da lavoro.

9. Chi ottiene il primo reddito da pensione dopo il 67-esimo anno di età (senza limiti in termini di anni contribuzione) o dopo il 40-esimo anno di contribuzione, può, per l'eventuale successiva attività di lavoro di qualunque tipologia, chiedere l'esonero integrale dalla contribuzione sociale a suo carico (di cui quella pensionistica è parte). L'esonero dai contributi pensionistici è accessibile senza limiti, mentre quello dai contributi assicurativi è limitato ai redditi da lavoro non superiori alla soglia eventualmente specificata nei decreti delegati.

10. Coloro che hanno avuto la prima pensione calcolata secondo il dettato dei precedenti articoli 4-5 e 7-8, a qualunque età e anzianità contributiva, possono, per l'attività lavorativa svolta dopo il pensionamento, chiedere l'esonero dalla contribuzione pensionistica se la nuova attività avviene nella forma del lavoro parasubordinato o autonomo.

Articolo 15.

(Estensione e generalizzazione degli istituti di totalizzazione, riunione, ricongiunzione e pensione supplementare)

1. Per le pensioni erogate dopo l'entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, i contributi versati in qualsivoglia gestione pensionistica concorrono tutti, senza limiti, al calcolo dell'importo della pensione.
2. Il requisito unico per il diritto a pensione è quello del precedente articolo 3, che è valido di fronte a tutte le gestioni pensionistiche attraverso cui il lavoratore può essere transitato nel corso della sua carriera.
3. Ai fini della erogazione delle pensioni, le Casse dei liberi professionisti e le gestioni autonome non interessate dalla fusione di cui al successivo articolo 17:
 - per le pensioni e le quote di pensione contributive, si fanno carico del pagamento di un ammontare pari alla trasformazione in rata, secondo il dettato della legge n. 335 dell'8 Agosto 1995, del montante dei contributi a loro versati (qualunque sia l'anzianità contributiva maturata presso la singola Cassa);
 - per le pensioni e le quote di pensione retributive calcolate secondo le modalità di cui al precedente articolo 5., si fanno carico del pagamento di una percentuale della pensione o della quota di pensione pari alla percentuale del montante contributivo complessivo

(virtualmente calcolato) derivante dai contributi a loro versati.

4. In particolare, l'assegnazione delle percentuali, di cui all'ultima *alinea* del precedente comma, avviene applicando virtualmente ai contributi pensionistici di tutta la carriera il sistema di calcolo contributivo, con ricorso al tasso di crescita medio quinquennale del PIL così come storicamente registrato dall'ISTAT.

Articolo 16.

(Generalizzazione dell'istituto del supplemento di pensione)

1. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati dalla presenta legge, l'istituto del supplemento di pensione è ridenominato "pensione aggiuntiva" ed è organizzato secondo i seguenti criteri.
2. A fronte di contribuzione al sistema pensionistico successiva alla decorrenza della prima pensione, è possibile chiedere l'erogazione di una maggiorazione della stessa pensione, tramite la trasformazione in rendita del montante dei nuovi contributi versati.
3. Il calcolo della pensione aggiuntiva avviene sempre con il criterio contributivo, di cui al precedente articolo 4.
4. La richiesta della pensione aggiuntiva può esser fatta su base annuale o pluriennale, a discrezione del lavoratore. Non esiste limite alle volte in cui può essere reiterata la richiesta di pensione aggiuntiva.
5. L'istituto della pensione aggiuntiva è uniformato per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, i lavoratori parasubordinati e i lavoratori autonomi.
6. L'istituto della pensione aggiuntiva riguarda solo coloro che si pensionano la prima volta dopo l'entrata in vigore dei decreti

delegati, con pensioni calcolate secondo i precedenti articoli 4 e 5.

7. Quando l'inizio dell'erogazione della pensione è richiesta in costanza di rapporto di lavoro (nei limiti permessi dal comma 2 dell'articolo 14), la pensione aggiuntiva deriva dalla naturale continuazione della contribuzione che avvia la costituzione di una nuova posizione pensionistica.

Articolo 17.

(Versamento della contribuzione pensionistica)

1. A decorrere dall'entrata in vigore dei decreti delegati, la contribuzione pensionistica prima versata a INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST è versata all'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico, in cui i precedenti istituti sono fusi.

Articolo 18.

(Rimozione degli istituti dell'anzianità figurativa e dell'accredito di contributi figurativi)

1. Il Governo procede alla ricognizione di tutte le casistiche in cui l'attuale normativa prevede gli istituti del riconoscimento di anzianità contributiva figurativa e/o dell'accredito di contributi pensionistici figurativi.

2. La ricognizione è finalizzata al superamento dei due istituti e alla loro sostituzione, nella casistica ritenuta rilevante e compatibilmente con le condizioni di Finanza Pubblica, di strumenti di assistenza sociale universali e selettivi, rispondenti alle seguenti caratteristiche:

- essi sono rivolti agli stessi individui precedentemente beneficiari dei due istituti di anzianità/accredito figurativa/o;

- essi sono il più possibile connessi, nella cadenza temporale nel corso della vita umana, nella durata e nell'importo, alle fattispecie per le quali si era in precedenza avvertita l'esigenza di compensare attraverso la creazione di benefici pensionistici su base figurativa;
- essi tengono conto del diverso costo della vita tra zone geografiche, previo il riscontro anche ripetuto nel tempo della residenza effettiva del percettore;
- alcuni di loro possono realizzarsi come declinazioni del reddito minimo di cittadinanza.

3. Restano salvi gli anni di anzianità contributiva figurativa e/o gli accrediti contributivi figurativi per i quali siano già maturati i diritti anche se non è ancora intervenuta, lì dove prevista, esplicita richiesta di accesso ai benefici da parte del titolare.

4. Per la casistica ritenuta rilevante, il Governo dichiara non più riconoscibili anni di anzianità figurativa e contributi figurativi contestualmente all'introduzione degli strumenti di assistenza sociale deputati a sostituirli. Negli altri casi, i due istituti di anzianità/accredito figurativa/o devono *tout court* intendersi decaduti.

5. Il finanziamento degli strumenti di assistenza sociale di cui ai precedenti commi è a carico della fiscalità generale. Il Governo cura il coordinamento di tali strumenti con il reddito minimo di cittadinanza di cui al precedente articolo 9 e con la nuova disciplina organizzata degli ammortizzatori del mercato del lavoro, di cui al disegno di legge presentato da ... in data

Articolo 19.

(Assicurazione degli infortuni sul lavoro - INAIL)

1. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, INAIL diviene una direzione all'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico.
2. Il bilancio di INAIL è gestito in modalità separata da quello dell'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico.
3. La direzione INAIL assicura tutti i lavoratori, dipendenti privati e pubblici, parasubordinati e autonomi (artigiani e commercianti), contro infortuni nel corso dello svolgimento dell'attività lavorativa. Come già previsto dalla normativa, possono richiedere l'assicurazione INAIL anche coloro che svolgono prevalentemente lavori domestici non retribuiti, previa corresponsione del premio assicurativo.
4. L'aliquota di contribuzione all'INAIL è in percentuale del reddito da lavoro ed è unica per tutte le categorie occupazionali e contrattuali, ponendo in atto un'assicurazione sociale universale del comparto del lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo. Le contribuzioni a carico di coloro che svolgono prevalentemente lavori domestici non retribuiti sono stabilite e aggiornate dall'INAIL.
5. Il contributo è da intendersi come premio assicurativo e la sua aliquota è scelta e variata in modo tale da consentire la gestione in equilibrio delle prestazioni fornite da INAIL, alla luce degli andamenti correnti e prospettici. È escluso ogni intervento da parte della fiscalità generale.
6. La contribuzione è a carico del lavoratore. A tal fine, per i contratti già in essere, i datori di lavoro, a parità di costo del lavoro, accreditano il contributo sinora a loro carico al lavoratore come parte della retribuzione lorda. A valere su quest'ultima, è a carico del lavoratore sia il premio INAIL sia la contribuzione pensionistica di cui al precedente articolo 13.
7. Per i nuovi lavoratori, i contratti di lavoro sono adeguati da subito alla nuova contabilizzazione del premio INAIL.

8. Il Governo cura il coordinamento delle prestazioni monetarie di INAIL, e della loro eventuale reversibilità agli eredi, con l'istituto del reddito di cittadinanza di cui al precedente articolo

9. In particolare, permette che il beneficiario (il titolare o l'erede) possa posticipare l'erogazione della prestazione per poter avere accesso al trattamento del reddito di cittadinanza, quando, al netto della stessa prestazione, egli divenga eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza.

9. Nel caso in cui la prestazione monetaria INAIL venga posticipata, essa si accumula in capitalizzazione nozionale come descritto ai precedenti articoli 7 e 8, per poi, quando il beneficiario sceglie di avvalersene:

- essere liquidata in forma capitale, se la prestazione originaria era in forma capitale;
- essere trasformata in una rendita che si aggiunge alla rendita originaria rivalutata per l'inflazione; questa rendita aggiuntiva è calcolata con riferimento alle stesse tavole di mortalità/sopravvivenza utilizzate per la determinazione dei coefficienti di trasformazione "Dini".

10. Le prestazioni INAIL e le relative eventuali prestazioni agli eredi non sono mai cumulabili con il reddito di cittadinanza. A differenza della rendita INAIL, il reddito di cittadinanza non dà luogo a prestazione indiretta o di reversibilità.

11. Le prestazioni INAIL sono sempre completamente cumulabili con le prestazioni pensionistiche calcolate secondo i precedenti articoli 4 e 5. Le eventuali prestazioni agli eredi derivanti da prestazioni INAIL sono sempre completamente cumulabili con le eventuali prestazioni agli eredi derivanti dai diritti pensionistici del *de cuius*. L'accesso alle prestazioni pensionistiche (precedenti articoli 6, 7 e 8) e quello alle prestazioni INAIL possono essere contemporaneamente posticipati per avere accesso al reddito di cittadinanza quando, al netto dei due trattamenti, se ne abbia eligibilità.

12. Le prestazioni INAIL sono sempre completamente cumulabili con i redditi da lavoro.

Articolo 20.

(Oneri sociali diversi dalla contribuzione pensionistica e dal premio INAIL)

1. Il Governo procede alla ricognizione di tutti gli oneri sociali, diversi dalla contribuzione pensionistica, dal premio INAIL e dalla contribuzione relativa agli istituti di cui al comma 2 del precedente articolo 9, riguardanti i lavoratori dipendenti, privati e pubblici, i parasubordinati e agli autonomi, e delle relative prestazioni assicurative o assistenziali.

2. Le finalità della ricognizione sono le seguenti:

- per il lavoro dipendente e parasubordinato, curare il coordinamento con le voci contributive e le prestazioni di cui alla nuova disciplina organizzata degli ammortizzatori del mercato del lavoro contenuta nel disegno di legge presentato da ... in data ... ;
- per il lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo, curare il coordinamento con l'introduzione del reddito minimo di cittadinanza di cui al precedente articolo 9 e degli strumenti di assistenza sociale di cui al precedente articolo 18;
- verificare la rispondenza delle prestazioni ai seguenti principi:

(c) le prestazioni assicurative fanno riferimento il più possibile a tutta la platea del lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo e sono finanziate con premi raccolti a valere sui redditi annuali degli appartenenti alla stessa platea; i premi sono distinti per ciascuna prestazione assicurata e tali da mantenere in equilibrio finanziario la gestione della prestazione, senza ricorso alla fiscalità generale;

(d) nella definizione della tipologia di prestazioni e dei relativi premi, si persegue la massima omogeneità tra lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo;

- (e) lì dove la natura delle prestazioni non lo permetta, le platee di riferimento sono da un lato quella del lavoro dipendente e parasubordinato e, dall'altro, quella del lavoro autonomo;
 - (f) le prestazioni assistenziali non possono essere rivolte a platea diversa dalla cittadinanza intera, anche se possono essere selettive rispetto a caratteristiche economiche (reddituale e patrimoniali), anagrafiche, sanitarie, riferite al singolo o alla sua famiglia;
 - (g) le prestazioni assistenziali sono a carico della fiscalità generale;
- sulla base dei risultati della precedente verifica, apportare gli opportuni cambiamenti, ridisegnando il funzionamento delle prestazioni assicurativo-assistenziali, anche facendo estinguere alcuni istituti e creandone di nuovi, sotto il vincolo che il nuovo assetto fornisca almeno le stesse tutele dell'attuale rete di assicurazione sociale (diversa dalla copertura pensionistica) e assistenza sociale.

3. Alla luce dei precedenti principi, il Governo provvede a riorganizzare gli istituti (oggi a carico dell'INPS) dell'indennità di maternità, dell'indennità di malattia, del congedo straordinario e dei permessi per assistenza ai disabili e dell'astensione facoltativa dei lavoratori disabili.

Articolo 21.

(Riscatto, contribuzione volontaria e costituzione di rendita)

1. Il Governo procede alla ricognizione di tutta la casistica in cui possono intervenire i tre istituti di:
 - riscatto di periodi contributivi al sistema pensionistico pubblico;

- contribuzione volontaria al sistema pensionistico pubblico;
- costituzione di una rendita vitalizia presso il sistema pensionistico pubblico.

2. Compito del Governo è:

- omogeneizzare i tre istituti per i lavoratori dipendenti privati e pubblici, i lavoratori parasubordinati e i lavoratori autonomi;
- circoscrivere l'applicabilità dei tre istituti alla casistica essenziale e più meritevole, coerentemente con la necessità di diversificare il sistema pensionistico, bilanciando da un lato accumulazione nozionale e accumulazione reale e, dall'altro, finanziamento a ripartizione e finanziamento con smobilizzo di investimenti reali (l'obiettivo della trasformazione *multi-pillar*);
- stabilire che, dall'entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, i tre istituti adottano il criterio di calcolo contributivo nozionale, indipendentemente dai requisiti anagrafici e contributivi del richiedente.

3. In particolare, l'ultima *alinea* del precedente comma implica che i tre istituti si sostanzino nell'erogazione, a fronte dei contributi versati dal richiedente, di una pensione aggiuntiva calcolata con il sistema contributivo nozionale, secondo il dettato del precedente articolo 16.

Articolo 22.

(Il bilancio consolidato

dell'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico)

1. L'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico è incaricato dell'erogazione delle prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali (di livello nazionale). A tale scopo, riceve i contributi pensionistici e assicurativi e i premi INAIL

dai lavoratori, nonché le risorse fiscali per il finanziamento dell'assistenza dal bilancio dello Stato.

2. I decreti delegati definiscono le modalità con cui l'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico compila il bilancio consolidato.

3. Nel bilancio è data separata evidenza degli istituti pensionistici, assicurativi e assistenziali che l'Ente gestisce, sia sul lato della raccolta dei finanziamenti sia su quello dell'erogazione delle prestazioni.

Articolo 23.

I bilanci pluriennali

1. I decreti delegati definiscono le modalità con cui l'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico compila i bilanci previsionali per il successivo decennio, sulla base delle ipotesi micro e macroeconomiche concordate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale.

Articolo 24.

(Definizione: la pensione pubblica)

1. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, il sistema pensionistico pubblico erogherà soltanto prestazioni di pensione (la "pensione pubblica"), senza alcuna distinzione di tipologia in base all'età/anzianità del beneficiario o ad altre sue caratteristiche soggettive e oggettive, salvo il caso della pensione anticipata per invalidità.

2. Tutti gli istituti assistenziali consistenti nell'erogazione di rendite vitalizie o per periodi determinati sono coordinati con l'istituto reddito di cittadinanza di cui al precedente articolo 9.

Articolo 25.

(Il finanziamento della spesa sociale)

1. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati, gli istituti di natura assicurativa, di cui ai precedenti articoli 9 (comma 6), 19 e 20, sono costantemente finanziati con i contributi *ad hoc* raccolti annualmente dalla platea dei soggetti assicurati. È escluso qualunque concorso della fiscalità generale.
2. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati, gli istituti di natura assistenziale, di cui ai precedenti articoli 9 e 20, sono integralmente a carico della fiscalità generale. Lì dove necessario, il Governo cura la riorganizzazione delle fonti di finanziamento, portando ad esaurimento gli eventuali contributi a carico del datore di lavoro e/o del lavoratore, con idonea compensazione nelle voci di gettito fiscale.
3. A partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati, le pensioni pubbliche sono pagate con il gettito contributivo, annualmente integrato, quando necessario, da altre fonti del bilancio dello Stato che svolgono il ruolo di raccordo finanziario tra risorse rese disponibili dai contributi e le prestazioni, con queste ultime gradualmente, sempre più a mano a mano che ci si avvicina all'entrata a regime del sistema contributivo, legate ai contributi versati in regime di capitalizzazione nozionale. Ogni anno, all'interno del bilancio dell'Ente Gestore della Previdenza Pubblica, è data chiara evidenza della quota del pagamento delle pensioni coperta dalla contribuzione e della quota coperta da altre risorse del bilancio dello Stato.

TITOLO II

IL SISTEMA PENSIONISTICO E PREVIDENZIALE PRIVATO

Articolo 26.

(Fiscalità dei pilastri privati)

1. La fiscalità dei pilastri privati si ispira al principio costituzionale della progressività.
2. Nel suo ridisegno, il Governo prevede:
 - la detraibilità dei contributi dal debito annuale di imposta sul reddito delle persone fisiche (IRE);
 - l'assoggettamento dei contributi alla normale contribuzione pensionistica e assicurativa;
 - l'imposizione dei rendimenti annuali che si accumulano sui conti personali dei partecipanti, secondo due o più aliquote progressive, di cui la prima eventualmente anche nulla;
 - l'imposizione separata, al netto dei rendimenti che hanno già scontato l'imposizione, per la quota dei benefici richiesta in forma di capitale *una tantum*;
 - l'imposizione progressiva, al netto dei rendimenti che hanno già scontato l'imposizione, della rendita, secondo le vigenti aliquote per l'imposizione progressiva dei redditi delle persone fisiche.
3. A seconda del livello dello scaglione per cui si stabilisce l'aliquota di imposta nulla sui rendimenti annuali, questi stessi possono essere (per un ammontare annuo equivalente al primo scaglione) del tutto esentati anche dall'imposizione separata sull'*una tantum* e dalla imposizione progressiva sulla rendita.
4. Il Governo provvede ad apportare le necessarie modifiche al Decreto legislativo n. 252 del 5 Dicembre 2005 e alla collegata normativa di attuazione.

5. Nella revisione della normativa fiscale e dell'adeguatezza della soglie di detraibilità, il Governo considera l'estensione dell'ambito operativo dei pilastri privati di cui ai successivi articoli 30 e 31.

Articolo 27.

(Equiparazione tra strumenti pensionistici privati)

1. Fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti e polizze assicurative individuali a finalità pensionistica sono completamente equiparati in ogni aspetto normativo, organizzativo e fiscale.
2. Il loro funzionamento si ispira il più possibile ai principi del libero spostamento dei lavoratori tra datori di lavoro, occupazioni e professioni e del libero movimento dei capitali.

Articolo 28.

(Equiparazione del contributo del lavoratore e del datore di lavoro)

1. Dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati dalla presente legge, l'eventuale contribuzione ai pilastri privati del datore di lavoro, privato e pubblico, è considerata componente della retribuzione lorda del lavoratore dipendente.
2. Come conseguenza del precedente comma, l'eventuale contributo datoriale è, ai fini fiscali e contributivi, assimilato al contributo del lavoratore dipendente e assoggettato alla contribuzione pensionistica e assicurativa ai sensi dei precedenti articoli 9, 10-13 e 19.
3. Il Governo valuta l'opportunità di estendere l'applicazione dei precedenti due commi anche ai lavoratori già iscritti a forme pensionistiche private.

4. Il presente articolo mira a creare le condizioni per l'effettività dei principi enunciati al precedente articolo 27, secondo comma, rendendo indifferente per il datore di lavoro, il dipendente e le parti sociali la contrattazione del contributo datoriale ai pilastri privati e la contrattazione di incrementi del costo del lavoro generati da incrementi delle retribuzioni.

5. Il Governo provvede ad apportare le necessarie modifiche al Decreto legislativo n. 252 del 5 Dicembre 2005 e , in particolare, agli articoli 8 e 16.

Articolo 29.

(L'accesso all'una tantum)

1. Le proporzioni con cui è possibile ottenere i benefici accumulati in forma di prestazione capitale *una tantum* tengono conto:

- del livello della rendita erogabile dai pilastri pensionistici privati;
- della pensione maturata all'interno del sistema pensionistico pubblico;
- della presenza di una copertura sanitaria integrativa per la quiescenza, che copra anche dal rischio di sopravvenuta non autosufficienza.

2. Nel primo e secondo caso, in ragione del raggiungimento di soglie di reddito complessivo da pensione pubblica e privata, è possibile riconoscere un più ampio accesso all'*una tantum*.

3. Ove, con riferimento al precedente comma, il titolare delle prestazioni dei pilastri privati non sia ancora pensionato dal sistema pubblico, il Governo provvede a definire le modalità con cui si tiene conto dei benefici in corso di maturazione. La scelta può anche essere quella di convertire virtualmente in rendita il montante nozionale maturato sino ad allora nel pilastro pubblico (scelta prudenziale).

4. Nel terzo caso (terza *alinea* dell'elenco), se la copertura sanitaria integrativa soddisfa requisiti minimi in termini di prestazioni assicurate (grandi eventi sanitari, prestazioni di *long-term care*) e coordinamento con il Sistema Sanitario Nazionale (complementarietà ai LEA e copertura dell'eventuale *copayment*), è possibile riconoscere un più ampio accesso all'*una tantum*.

5. Le soglie di reddito e i requisiti minimi della copertura sanitaria integrativa sono stabiliti nei decreti delegati dalla presente legge.

Articolo 30.

(Prestazioni pensionistiche e prestazioni sanitarie)

1. Ferma restando la possibilità del lavoratore di avvalersi di prestazioni di integrazione della pensione e copertura sanitaria integrativa in forma separata, il Governo rivede e completa la normativa dei pilastri pensionistici privati affinché:

- essi possano svolgere tutte le funzioni di copertura sanitaria integrativa, sia durante la vita attiva sia durante la vita in quiescenza;
- sia incentivata la copertura congiunta pensionistica e sanitaria, anche prevedendo agevolazioni fiscali *ad hoc*, aggiuntive rispetto a quelle finalizzate alla sola copertura pensionistica.

2. I pilastri pensionistici privati possono assolvere alla funzione di copertura sanitaria o tramite l'acquisto da compagnia assicurativa di una polizza assicurativa collettiva (fondi pensione negoziali e aperti) o individuale (polizze assicurative con finalità pensionistica), ovvero dedicandovi una porzione dei benefici in accumulazione.

3. I decreti delegati dalla presente legge specificano le modalità e i vincoli con cui si procede ad individuare, all'interno della contribuzione ai pilastri pensionistici privati, la quota destinata

al pagamento del premio per l'acquisto della polizza assicurativa. Si prevede che, per gli eventuali periodi durante i quali il lavoratore ha sospeso la contribuzione ai pilastri pensionistici o la ha terminata senza far richiesta di accesso ai benefici, il pagamento del premio relativo alla polizza possa continuare indipendentemente a carico dello stesso lavoratore.

4. Per il periodo successivo all'inizio dell'erogazione dei benefici, il pagamento dei premi della polizza assicurativa è finanziato dal montante accumulato, dedicandovi una quota della rendita. Alternativamente, una quota del montante può essere utilizzata come premio unico anticipato, laddove emergano possibilità contrattuali di questo genere.

5. Con riferimento, invece, all'opzione di finanziare le prestazioni sanitarie avvalendosi delle risorse in accumulazione prima dell'inizio dell'erogazione dei benefici da parte dei pilastri privati, i decreti delegati specificano le modalità e i limiti con cui è possibile, anche più volte nel corso della vita lavorativa, l'accesso anticipato al capitale in maturazione per finanziare le spese sanitarie del lavoratore o della sua famiglia o aggregazione sociale. Nel rispetto della finalità pensionistica, la normativa sull'accesso anticipato adeguatamente considera i casi in cui, per riconosciute ragioni sanitarie del titolare e della sua famiglia, la priorità dell'accumulazione diventi secondaria alla prestazione delle cure.

6. Il Governo assicura la razionalizzazione della corrente normativa fiscale dei fondi sanitari e delle polizze assicurative a finalità sanitaria e la sua coerenza con l'evoluzione della normativa riguardante i pilastri pensionistici privati.

7. Il Governo assicura la piena portabilità dei benefici pensionistici in accumulazione anche quando la compagnia assicurativa da cui è acquistata la polizza sanitaria rimanga la stessa; viceversa, assicura la piena sostituibilità della compagnia assicurativa, anche in costanza di rapporto con il pilastro pensionistico privato. Anche per favorire tali obiettivi è importante dare seguito al dettato del precedente articolo 26, di modo che le variazioni di contribuzione non tocchino mai il

datore di lavoro e rientrano nelle piene e autonome facoltà del lavoratore diretto interessato.

8. Il Governo valuta l'opportunità di richiedere che la copertura sanitaria, pur sempre volontaria, avvenga attraverso due strumenti separati: uno per i grandi eventi con natura puramente assicurativa e premio unico o ricorrente; l'altro per gli eventi minori e il finanziamento delle partecipazioni richieste dal SSN, che semplicemente fa affidamento sull'accumulazione pensionistica in corso.

9. Nel rispetto dell'individualità dell'adesione ai pilastri privati e della scelta delle prestazioni di cui avvalersi, il Governo valuta l'opportunità di diversi livelli di bilanciamento tra componenti volontaristiche e componenti necessarie dei pilastri privati, al fine di raggiungere il miglior assetto di funzionamento delle prestazioni pensionistiche e delle prestazioni sanitarie.

10. A tale scopo, il Governo valuta anche la possibilità che le polizze assicurative collettive possano riguardare, sempre su base volontaria, platee di partecipanti a fondi pensione diversi o a diversi piani pensionistici individuali (aggregazioni di platee ai fini della copertura sanitaria; una sorta di "riassicurazione" ai fini sanitari).

Articolo 31.

(Prestazioni pensionistiche e assicurazione per il caso morte)

1. Ferma restando la possibilità del lavoratore di avvalersi di prestazioni di integrazione della pensione e di assicurazione per il rischio morte in forma separata, il Governo rivede e completa la normativa dei pilastri pensionistici privati affinché possano acquistare prestazioni di assicurazione contro il rischio di premorienza (morte prima del compimento di uno specificato anno di età) per i loro iscritti.

2. Tale prestazione deve necessariamente essere fornita da compagnia assicurativa e avviene tramite la stipula di una polizza collettiva (fondi pensione negoziali e aperti) o individuale (polizze assicurative con finalità previdenziale).
3. L'assicurazione contro il rischio morte si estende non oltre l'età minima per il pensionamento nel sistema pensionistico pubblico (di cui al precedente articolo 3). I decreti delegati dalla presente legge specificano le modalità e i vincoli con cui si procede ad individuare, all'interno della contribuzione ai pilastri pensionistici privati, la quota destinata al pagamento del premio per l'acquisto della polizza assicurativa.
3. Si prevede che, per gli eventuali periodi durante i quali il lavoratore ha sospeso la contribuzione ai pilastri pensionistici o la ha terminata senza far richiesta di accesso ai benefici, il pagamento del premio relativo alla polizza possa continuare indipendentemente a carico dello stesso lavoratore.
4. Il Governo assicura la razionalizzazione della corrente normativa fiscale delle polizze assicurativa per il caso morte, e la sua coerenza con l'evoluzione della normativa riguardante i pilastri pensionistici privati.
5. Come in precedenza all'articolo 28, ultimo comma, il Governo assicura la piena portabilità dei benefici pensionistici in accumulazione anche quando la compagnia assicurativa da cui è acquistata la polizza contro il rischio morte rimanga la stessa; viceversa, assicura la piena sostituibilità della compagnia assicurativa, anche in costanza di rapporto con il pilastro pensionistico privato. Anche per favorire tali obiettivi è importante dare seguito al dettato del precedente articolo 26, di modo che le variazioni di contribuzione non tocchino mai il datore di lavoro e rientrino nelle piene e autonome facoltà del lavoratore diretto interessato.

Articolo 32.

(Casistica di accesso anticipato al capitale)

1. Il Governo procede alla revisione e razionalizzazione della casistica di accesso anticipato al capitale in maturazione nei pilastri pensionistici privati, alla luce in primo luogo de:
 - l'estensione delle funzioni dei pilastri privati alla copertura sanitaria, di cui al precedente articolo 28;
 - l'estensione delle funzioni dei pilastri privati alla copertura contro il rischio morte, di cui al precedente articolo 29;
 - la riforma complessiva degli ammortizzatori sociali per il mercato del lavoro, di cui a disegno di legge delega contestualmente presentato da ... in data
2. In qualsiasi momento dopo l'accesso anticipato, è riconosciuta al titolare la facoltà di reintegrare il capitale, anche alla fine del programma di investimento prima della trasformazione in rendita.

Articolo 33.

(Compensazioni per lo smobilizzo del TFR)

1. Sono rimossi tutti gli effetti della riduzione della base imponibile dell'IRAP, tramite deducibilità dei contributi pensionistici-assicurativi-assistenziali a carico del datore di lavoro e deducibilità aggiuntive *a forfait*, contenuta nella legge finanziaria per il 2007.
2. I datori di lavoro (privati e pubblici) hanno accesso ad una riduzione dei contributi pensionistici (solo pensionistici) al sistema pensionistico pubblico pari a 4 punti percentuali di retribuzione annua lorda del dipendente, se e solo se il lavoratore liberamente sceglie che il flusso di TFR sia smobilizzato verso i pilastri pensionistici privati. Lo sgravio contributivo è coordinato con i precedenti articoli 10-13, nel

senso che è parte della riduzione dal 33 al 25 per cento dell'aliquota di contribuzione al pilastro pensionistico pubblico.

4. Nella riduzione a favore del datore di lavoro rientra lo 0,5 per cento che fa nominalmente parte dell'accantonamento annuale al TFR, ma che non si accumula presso il datore ed è versato al sistema pensionistico pubblico come integrazione della contribuzione a quest'ultimo. Si rimuove, così, un elemento di scarsa trasparenza nei rapporti tra datore e dipendente, nonché di asimmetria tra lavoro privato e lavoro pubblico (per quest'ultimo lo 0,5% è direttamente parte dell'aliquota di contribuzione al sistema pensionistico e non è stornato contabilmente dall'accantonamento al TFR).

5. I precedenti commi riguardano tutte le imprese, senza differenza di settore, di fatturato e di numero di addetti e occupati.

6. Per facilitare la transizione verso un nuovo equilibrio in cui l'istituto del TFR è completamente superato e non influenza più neppure la contabilità formale d'impresa, il Governo può prevedere che la riduzione dei contributi pensionistici e il contestuale smobilizzo del TFR riguardino unicamente i lavoratori al di sotto di data soglia di anzianità contributiva.

7. Per le piccole imprese, inoltre, il Governo ha facoltà di prevedere che lo smobilizzo del TFR avvenga per gradi nell'arco di massimo 7 anni. In tal caso, le percentuali con cui in ogni anno è possibile smobilizzare il TFR sono le stesse che si applicano alla riduzione dei contributi al sistema pensionistico pubblico di cui al secondo comma, di modo che, all'ottavo anno, ad un completo smobilizzo del flusso di TFR di quell'anno corrisponda una decontribuzione al sistema pensionistico pubblico, a favore del datore di lavoro, di 4 punti percentuali. Il Governo valuta se applicare, in questi casi, la stessa gradualità alla decontribuzione di 4 punti percentuali a favore del lavoratore, oppure se riconoscerla integralmente da subito senza passare per il periodo di transizione.

8. Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti pubblici, i commi 1-7 sono coordinati con il successivo articolo 35.

Articolo 34.

(Possibilità del solo smobilizzo integrale e fondo di garanzia del TFR)

1. Lo smobilizzo dei flussi futuri di TFR è, per tutti i lavoratori, possibile soltanto in forma integrale (tutto/niente) e solo verso pilastri privati esplicitamente scelti. È annullato ogni effetto del “silenzio-assenso”, ritenuto mezzo insufficiente alla rappresentazione della volontà e inadatto a diffondere “consapevolezza e cultura previdenziale”.
2. Dal momento dello smobilizzo, decade la contribuzione del datore di lavoro al fondo di garanzia del TFR (di cui alla legge n. 287 del 1982 e successive integrazioni e modificazioni) per la sola quota espressamente dedicata alla copertura del rischio di mancato pagamento del TFR (0,15 per cento della retribuzione lorda).
3. Per la rimanente quota (0,05 per cento), il Governo ne valuta l'utilità del mantenimento in relazione alla sua specifica funzione, tenuto anche conto della riorganizzazione degli ammortizzatori del mercato del lavoro proposta dal collegato disegno di legge delega presentato in data ... da
4. Sono rimosse tutte le altre agevolazioni previste per lo smobilizzo del TFR, tranne la decontribuzione pensionistica di cui al precedente articolo e la cancellazione della contribuzione al fondo di garanzia di cui al precedente comma 2.
5. Sono rimossi sia il fondo residuale presso l'INPS (deputato a raccogliere i lavoratori con il silenzio-assenso) che il cosiddetto “fondo infrastrutture” gestito in tesoreria dello Stato (deputato a raccogliere gli accantonamenti dei lavoratori impiegati presso imprese con più di 50 addetti e che esplicitamente rifiuteranno di aderire ai pilastri privati).

Articolo 35.

(Smobilizzo del TFR per i lavoratori pubblici)

1. Lo smobilizzo del TFS – Trattamento di Fine Servizio è possibile soltanto previa sua trasformazione in TFR.
2. Lo smobilizzo dei flussi futuri di TFR per i lavoratori pubblici è possibile soltanto nei limiti in cui la Pubblica Amministrazione rende disponibili risorse finanziarie da dedicare all'accumulazione reale. È da escludersi qualsiasi ipotesi di sviluppo della previdenza complementare nel comparto del lavoro pubblico su basi di accumulazione nozionale.
3. A tal fine, il Governo considera la possibilità di selezionare i lavoratori dipendenti in base all'età e all'anzianità contributiva al pilastro pubblico, in modo da circoscrivere il numero di coloro che potranno richiedere lo smobilizzo del TFR.
4. Fermo restando l'obiettivo del superamento del TFR nel comparto del lavoro pubblico, il Governo considera la possibilità, ulteriore rispetto a quella indicata al precedente comma, di un periodo di transizione durante il quale sono smobilizzabili, su richiesta del lavoratore, percentuali crescenti del flusso annuale di TFR.
5. I precedenti commi 3 e 5 applicano alla Pubblica Amministrazione le stesse cautele utilizzabili nei confronti delle piccole imprese. Non necessariamente i parametri della transizione devono, tuttavia, essere gli stessi.

Articolo 36.

(Trattamento fiscale del TFR)

1. Dalla data di entrata di vigore dei decreti delegati dalla presente legge, il trattamento fiscale delle successive rivalutazioni di legge del TFR è, per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, a tutti gli effetti equiparato a quello del titolo di debito dello Stato.
2. Ove mai si procedesse alla omogenizzazione delle aliquote di imposta sui redditi da capitale, essa coinvolgerebbe anche l'aliquota impositiva sulle rivalutazioni del TFR.
3. I precedenti due commi trovano diretta applicazione nei confronti dei lavoratori pubblici per i quali il DPCM del 20 Dicembre 2000 ha previsto l'istituto del TFR o che, volontariamente, hanno scelto di passare dal TFS (Trattamento di Fine Servizio) al TFR.
4. Il Governo valuta l'opportunità di circoscrivere l'applicazione del precedente comma 1 alla platea dei lavoratori cui è riconosciuta la facoltà di smobilizzo del TFR ai sensi dei precedenti articoli 33, 34 e 35; di modo che l'aumento dell'imposizione sulle rivalutazioni del TFR avvenga solo per coloro che possono scegliere di modificare la destinazione di quei capitali

Articolo 37.

(Accesso alle prestazioni e loro reversibilità)

1. Il Governo procede alla revisione del "Testo Unico della Previdenza Complementare" affinché, ferma restando la casistica dell'accesso anticipato per motivi sanitari (precedente articolo 30) o per gli altri motivi previsti dalla normativa, le prestazioni dei pilastri privati diventino accessibili:
 - per l'erogazione dell'*una tantum* e della pensione, a decorrere dal momento in cui diviene possibile il

pensionamento all'interno del sistema pensionistico pubblico, cioè a partire dal 57-esimo anno di età come definito al precedente articolo 3; è facoltà del titolare posticipare *sine die* la richiesta di erogazione;

- nel caso di morte del titolare prima dell'erogazione delle prestazioni, immediatamente con riferimento alla quota spettante a ciascun erede.

2. Per quanto riguarda la prima *alinea* del precedente comma, il pensionamento all'interno del pilastro pubblico e quello all'interno del pilastro privato rimangono comunque del tutto indipendenti nella scelta della data di decorrenza.

3. Per quanto riguarda la seconda *alinea* del primo comma, il Governo provvede a definire una casistica rilevante sulla base della quale fissare le quote massime di montante fruibili come *una tantum* dagli eredi. Nella salvaguardia della finalità pensionistica che meglio si riflette nella rendita, tale casistica tenta comunque di lasciare ampio spazio alle scelte individuali. Il possesso di una copertura sanitaria integrativa da parte dell'erede, la presenza nell'asse della prestazione connessa alla morte del *de cuius* (l'assicurazione per il caso di morte di cui al precedente articolo 31) e lo stato di accumulazione di benefici pensionistici all'interno sia del pilastro pubblico sia di quello privato per l'erede costituiscono fattori da considerare positivamente per riconoscere percentuali crescenti (anche il 100%) di accesso all'*una tantum* da parte degli eredi (in coerenza con il dettato del precedente articolo 29).

4. Per le prestazioni dei pilastri pensionistici privati, il titolare ha la possibilità:

- di escludere totalmente la reversibilità al momento della conversione del montante in rendita;
- fermi restando gli obblighi derivanti dal diritto di famiglia e dal diritto ereditario, di eleggere altri beneficiari ammessi a godere sia della reversibilità sia della suddivisione del montante in caso di morte (in quest'ultimo caso, la scelta deve esser espressa per tempo).

Articolo 38.

(Definizione: i pilastri privati previdenziali)

1. In relazione anche alle modalità con cui avverrà il coordinamento, in capo ai pilastri privati, delle prestazioni pensionistiche, di quelle di copertura assicurativa sanitaria e di copertura assicurativa contro l'evento morte, i pilastri privati potranno assumere la funzione e il nome di pilastri previdenziali (fondi previdenziali e polizze assicurative individuali previdenziali).

TITOLO III COPERTURA FINANZIARIA

Articolo 39.

(Copertura finanziaria)

1. Il Governo si avvale degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato e del Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale per calcolare l'effetto dei provvedimenti di cui alla presente legge sul bilancio dello Stato, immediati e di medio-lungo termine.
2. Le minori spese e le maggiori entrate derivanti dai provvedimenti della presente legge sono dedicati:
 - al finanziamento della riforma degli ammortizzatori del mercato del lavoro di cui al collegato disegno di legge presentato da ... in data ...;
 - al finanziamento della modernizzazione, della razionalizzazione e del rafforzamento degli istituti assicurativi e assistenziali.
3. Per garantire la compatibilità finanziaria dei provvedimenti di cui alla presente legge e a quelle collegate presentate da ... in data ... e da ... in data .., il Governo ha facoltà, oltre a quanto previsto nei precedenti articoli, di:
 - fissare ad un livello superiore l'età "canonica" di cui all'articolo 5., commi secondo e seguenti; l'età "canonica" può essere innalzata sino a riprodurre nel sistema di calcolo retributivo le stesse differenze percentuali che emergono nel contributivo tra assegni accessibili al crescere dell'età/anzianità (fermo restando che il criterio di calcolo delle due pensioni rimane diverso); l'aumento dell'età "canonica" può avvenire sia agendo sia sul requisito anagrafico (oltre i 62 anni di età) sia su quello contributivo (oltre i 40 anni di anzianità);

- fissare ad un livello superiore al 25 per cento, ma non oltre il 29 per cento, l'aliquota unica di contribuzione pensionistica dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, parasubordinati e autonomi; in tal caso, deve essere esplicitamente previsto un periodo di transizione non superiore ai 7 anni per il raggiungimento del livello del 25 per cento;
- fissare un "contributo di solidarietà" o un "contributo di sostegno alla transizione" per le pensioni e quote di pensione retributive già in erogazione; tale contributo si applica: alle pensioni superiori a 5 mila Euro lordi mensili (inclusa la tredicesima mensilità espressa in dodicesimi), e alle quote di pensione superiori al prodotto tra 5 mila Euro e il rapporto tra l'anzianità contributiva maturata all'interno del criterio di calcolo retributivo e l'anzianità complessiva;
- variare la progressività con cui sono riconosciute le agevolazioni fiscali ai pilastri privati, in modo tale da concentrarle soprattutto sulle fasce di reddito medio-basse;
- per una iniziale fase di transizione, distinguere il trattamento fiscale dei fondi pensione da quello delle polizze assicurative con finalità pensionistica;
- uniformare le aliquote di imposizione sui redditi da capitale, riducendo la differenza di trattamento tra questi ultimi e i redditi da lavoro; in particolare, valutando l'introduzione di una modalità impositiva che tenga conto della lunghezza del periodo lungo il quale i redditi sono maturati (il cosiddetto "equalizzatore");
- estendere *in toto* o per singole parti il contenuto della presente legge alle Casse dei liberi professionisti e alle altre gestioni pensionistiche autonome non interessate dalla fusione nell'Ente Gestore della Previdenza Pubblica.

Articolo 40.

(Smobilizzo delle riserve della Banca d'Italia)

1. Il Governo valuta, inoltre, la possibilità di un piano di dismissione delle riserve della Banca d'Italia, nella quota non impegnata presso la Banca Centrale Europea.
2. L'utilizzo di tali risorse è, tramite legge costituzionale, vincolato a concorrere al finanziamento della fase di transizione dal sistema pensionistico monopilastro a quello multipilastro, durante la quale, a fronte della riduzione della aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori dipendenti privati e pubblici (precedente articolo 9), restano in pagamento pensioni calcolate secondo i criteri antecedenti quelli descritti ai precedenti articoli 4 e 5.

Articolo 41.

(Interessamento e collaborazione delle fondazioni bancarie)

1. Il Governo valuta, inoltre, la possibilità di interessare le fondazioni di origine bancaria e coinvolgerle in un programma di sostegno della finanza pubblica durante la transizione verso il sistema pensionistico multipilastro. Le fondazioni bancarie potrebbero avere interesse a dedicare annualmente parte del loro patrimonio netto, escluse le partecipazioni azionarie nella banca conferitaria e nelle società strumentali, al sostegno di una riforma importante nel rinnovare l'economia italiana e aprire nuove prospettive di crescita.
2. Il concorso delle fondazioni bancarie dovrebbe configurarsi come parte della loro attività non mirante a finalità lucrative e ricompensata interamente tramite gli effetti positivi che i cambiamenti prospettati nel presente disegno di legge genereranno sugli equilibri economici e sociali del Paese.
3. Anche in questo caso, l'utilizzo da parte del Governo delle risorse delle fondazioni è, tramite legge costituzionale,

vincolato al finanziamento della fase di transizione dal sistema pensionistico monopilastro a quello multipilastro, durante la quale, a fronte della riduzione della aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori dipendenti privati e pubblici (precedente articolo 9), restano in pagamento pensioni calcolate secondo i criteri antecedenti quelli descritti ai precedenti articoli 4 e 5.

APPROFONDIMENTI DELLE PARTI PRINCIPALI DELL'ARTICOLATO

Articolo 1

(Delega al Governo per la riforma del sistema pensionistico pubblico)

L'articolo sintetizza per punti l'agenda delegata per la riforma del sistema pensionistico pubblico.

Articolo 2

(Delega al Governo per la riforma del sistema pensionistico privato)

L'articolo sintetizza per punti l'agenda delegata per la riforma del sistema pensionistico privato.

Articolo 3 – inizio TITOLO I

(Età anagrafica di pensionamento)

L'articolo riduce al compimento del 57-esimo anno di età i requisiti per il pensionamento, senza distinzione di sesso (come già la Legge n. 335/1995) e di importo dell'assegno (eliminando il già minimo vincolo della Legge n. 335/1995 di 1,2 volte l'assegno sociale). È previsto un limite massimo (67 anni d'età o 40 di contribuzione) per il proseguimento del lavoro già in corso, in modo tale da bilanciare aspirazioni alla continuazione dell'attività da parte del lavoratore e necessità del datore di rinnovare le forze di lavoro (articolo 14). Non esiste, invece, alcun limite massimo allo svolgimento di attività lavorative sulla base di contratti stipulati *ex-novo*, se non quelli connessi alle legislazioni settoriali sui requisiti soggettivi e oggettivi per gli *standard* di qualità e sicurezza.

Il requisito unico del 57-esimo anno di età è valido per tutti i lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi.

Il nuovo assetto è strettamente connesso con la revisione dei criteri di calcolo delle pensioni (quote di pensione) contributive e retributive di cui ai successivi articoli 4 e 5.

Questa scelta è parte di un nuovo equilibrio del sistema pensionistico, in cui sia l'adeguatezza degli assegni sia la sostenibilità macroeconomica sono perseguiti non con interventi coercitivi, come lo "scalone Maroni-Tremonti", ma lasciando ampia facoltà di scelta previo adeguamento delle pensioni alla vita attesa.

Gli interventi coercitivi contrastano con il ricambio delle forze di lavoro e influenzano negativamente la produttività di chi vi rimane contro voglia. In particolare, quest'ultima ragione è tra quelle che hanno impedito di ipotizzare una applicazione dello "scalone Maroni-Tremonti" anche al pubblico

impiego, violando un principio che faticosamente si era andato affermando negli anni Novanta, e cioè l'uniformazione delle regole per i lavoratori privati e pubblici.

Nel nuovo equilibrio:

- i coefficienti "Dini" sono aggiornati annualmente, differenziati per la platea degli uomini e delle donne e adeguati alle singole fattispecie con cui al *de cuius* subentrano beneficiari di pensioni indirette e di reversibilità;
- le pensioni (quote di pensione) retributive sono corrette con abbattimenti e premi a seconda dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva al pensionamento;
- per le pensioni così calcolate, la cumulabilità con redditi da lavoro è sempre piena.

Nel nuovo assetto, i vincoli di anzianità contributiva non sono più necessari, dal momento che i correttivi finanziario-attuariali impediscono che possa essere conveniente per il lavoratore un precoce pensionamento (con anzianità bassa) per massimizzare la differenza tra i contributi versati (capitalizzati) e il valore attuale delle prestazioni future (il problema "classico" dei criteri di calcolo retributivi, quello che ha storicamente reso necessario prevedere vincoli anagrafico-contributivi abbastanza stringenti)²⁰.

Nel nuovo assetto il "compito" dello Stato di richiedere ai cittadini la maturazione di redditi minimi per la quiescenza, in modo da garantirsi il più possibile l'autonomia e non creare eccessiva pressione sulle Finanze Pubbliche, è svolto:

- fissando un'età anagrafica minima, prima della quale, in circostanze psico-fisiche normali, si ritiene sia irragionevole la richiesta di accesso ai benefici pensionistici, quantunque frutto dell'accumulazione di contributi individuali versati nella precedente parte della vita;
- adottando regole pensionistiche coerenti con le scelte e gli incentivi individuali e quindi con il mantenimento della produttività;
- adottando regole pensionistiche non distorsive delle dinamiche del mercato del lavoro e, in particolare, non ostacolanti il naturale *turnover* delle forze di lavoro;
- adottando regole pensionistiche non ostacolanti, ma anzi favorevoli, lo svolgimento dell'attività lavorativa sia prima sia dopo il primo pensionamento.

Si consideri, a quest'ultimo proposito, che il naturale *turnover* delle forze di lavoro non si manifesta soltanto nella forma discreta: i più anziani che escono dalle forze di lavoro, i più giovani che vi entrano. Esso, soprattutto nei sistemi socio-economici evoluti, si manifesta anche nel passaggio, a mano a mano che si avanza nell'età, a modalità di impegno e a forme contrattuali diverse. Proprio per questo motivo, la liberalizzazione del cumulo dei redditi e l'esonero dalla contribuzione sociale per coloro che riprendono a lavorare dopo il pensionamento con requisiti pieni (articolo 13) rappresentano due innovazioni in grado di combinare *turnover* generazionale (soprattutto sui contratti *full time* regolari) e prolungamento delle carriere. Obiettivi che, nel contesto normativo attuale e soprattutto se dal 2008 si rende effettivo lo "scalone Maroni-Tremonti", appaiono in quasi inevitabile scontro.

²⁰ Sul punto, cfr. "Nuove pensioni per un nuovo welfare", OpEd CERM n. 6-07.

Articolo 4*(I coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita)*

La revisione annuale e automatica dei coefficienti di trasformazione è l'unica scelta in grado di realizzare appieno gli obiettivi della Legge n. 335/1995. L'attuale cadenza decennale, oltre che indebolire il principio di equità finanziario-attuariale e creare sperequazioni intergenerazionali, rende politicamente "pesante" l'adeguamento dei coefficienti, poiché una sola scelta si trova costretta a recuperare la sopravvivenza guadagnata in 10 anni. La revisione annuale ed automatica renderebbe il sistema trasparente, equo per tutte le generazioni e al riparo da fenomeni di irresponsabilità politica.

Si dissente dalla proposta alternativa, circolata nel dibattito, di definire i coefficienti sulla base della sopravvivenza prospettica, misurata sulla base di modelli di previsione, e non sulla sopravvivenza storica. Quantunque quest'ultima contenga inevitabilmente una sottovalutazione della vita attesa, ha il pregio dell'oggettività, che mancherebbe a qualunque modello previsivo, anche se assegnato all'uso esclusivo di una Autorità *ad hoc*. Si ritiene, quindi, che la soluzione migliore consista nella minimizzazione dell'errore di stima implicito nel ricorso a dati storici, tramite:

- la frequenza annuale ed automatica delle revisioni;
- l'aggiornamento altrettanto rapido delle statistiche di sopravvivenza/mortalità;
- la qualità delle statistiche, il più possibile esenti da problemi di assestamento.

Nelle stime di Gronchi e Manca (www.lavoce.info), l'aggiornamento dei coefficienti al 2005 (obbligatorio per legge ma non compiuto) si sarebbe tradotto in una riduzione delle pensioni in erogazione dell'ordine di 7-8 punti percentuali.

Questo dato è da porre a confronto con le percentuali di correzione delle pensioni retributive di cui al successivo articolo 5. Il sistema di disincentivi/incentivi introdotto dall'articolo 5 prevede abbattimenti delle pensioni di coloro che entrano in quiescenza prima dei 62 anni d'età o prima dei 40 di contribuzione compresi tra 4 e 5 punti percentuali all'anno: la responsabilizzazione che si chiede agli individui rientranti nel criterio di calcolo retributivo o di transizione è, quindi, inferiore a quanto la revisione dei coefficienti "Dini" chiederebbe ai titolari di pensione contributiva. Di qui anche la possibilità che l'articolo 39 lascia al Governo, di rivedere al rialzo l'età "canonica" introdotta dall'articolo 5, per migliorare la copertura finanziaria della riforma e ricercare le adeguate compatibilità di bilancio.

Il presente articolo introduce tre novità importanti nel sistema pensionistico italiano, valide sia ai fini del calcolo delle pensioni e delle quote di pensione contributive sia delle retributive:

- la completa equiparazione tra uomini e donne nei requisiti per l'accesso al pensionamento (risultato raggiunto dalla riforma del 1995 ma rimesso in discussione dalla riforma "Maroni-Tremonti");
- la differenziazione dei coefficienti "Dini" tra uomini e donne (la media di sopravvivenza degli uomini è distinta dalla media delle donne);
- la differenziazione dei coefficienti "Dini" a seconda del numero e dell'età degli eredi cui spetta pensione indiretta o di reversibilità, dopo il decesso del *de cuius*.

I tre punti sopra indicati hanno la finalità di aumentare la trasparenza e la neutralità distributiva delle regole di calcolo, prologo alle riforme miranti a diversificare la spesa per *welfare* e a rafforzare gli istituti di natura assicurativa e soprattutto assistenziale.

Sono due le considerazioni principali alla base di queste scelte.

In primo luogo, il superamento del trattamento pensionistico di favore per le donne, inteso come “ricompensa” per la maternità e per il ruolo svolto nella famiglia. Se la finalità ultima è pienamente condivisibile, molto meno lo è lo strumento:

- (1) interviene soltanto *ex-post*, nell’ultima fase di vita, vestendosi di un carattere “risarcitorio”;
- (2) eroga benefici monetari senza connessione alcuna con una valutazione dei costi (vivi o di opportunità) connessi all’allevamento dei figli e alla conduzione della famiglia;
- (3) è incapace di perseguire obiettivi perequativi, sia tra soggetti (famiglie) con diversa condizione reddituale-patrimoniale, sia tra soggetti (famiglie) in diversi contesti “ambientali” (centro/periferia, città/campagna, densità alta/bassa, etc.);
- (4) proprio per queste caratteristiche, è “a rischio” di attivare flussi redistributivi non voluti, spesso difficili da rilevare e misurare;
- (5) in aggiunta a questi fattori di inefficacia/inefficienza, contrasta con il funzionamento del mercato del lavoro perché crea incentivi ad anticipare il pensionamento (meno forti nel criterio di calcolo contributivo, più forti in quello retributivo di cui al successivo articolo 5).

In secondo luogo, la mancata considerazione dell’età degli eredi è anch’essa ragione dell’attivazione di flussi redistributivi non programmabili, tendenzialmente privi di una logica perequativa e non esenti dal rischio di ridistribuire “all’incontrario”: un esempio su tutti, le soglie di reddito e le percentuali di riduzione della pensione al superstite non fanno differenza al di sopra dei 28.349,10 Euro lordi annui (una soglia bassa) e non considerano la situazione patrimoniale.

Per queste ragioni, l’articolo propone di annullare tutti i flussi redistributivi nascenti dal diverso trattamento uomo-donna e dalla mancata considerazione dell’età degli eredi. Queste risorse, aggiuntive rispetto al contratto pensionistico individuale (la capitalizzazione nozionale dei contributivi versati), si renderebbero disponibili per finanziare strumenti *ad hoc* per:

- sostenere le donne nelle fasi della vita in cui le loro scelte professionali e personali sono influenzate dalla maternità e dalla responsabilità di famiglia (asili pubblici e privati, permessi lavorativi durante l’infanzia, flessibilità degli orari di lavoro, assistenza pediatrica a domicilio, etc.);
- organizzare l’assistenza ai superstiti indigenti, o affetti da problematiche diverse dall’insufficienza di reddito, in maniera indipendente dal contratto pensionistico del *de cuius*; se, infatti, l’assistenza si basa su erogazioni non collegabili, in senso finanziario-attuariale, ai contributi pensionistici o ad altri specifici contributi assicurativi, allora la fiscalità generale non può non trattare tutti i cittadini nella stessa identica maniera²¹.

²¹ A dire il vero, un problema di questo tipo emerge anche per le pensioni di inabilità e invalidità (*cf. infra*), che attualmente non sono finanziate da un’aliquota contributiva specifica che renda ai due istituti una veste assicurativa su base categoriale. Il finanziamento dell’assicurazione per inabilità/invalidità è tutt’uno con l’aliquota di contribuzione pensionistica, con la conseguenza che il concorso della fiscalità generale si può misurare solo per differenza tra le prestazioni che sarebbero state corrisposte sulla base della trasformazione in rendita del montante dei contributi versati (senza accredito di anni anagrafici/contributivi e contributivi figurativi), e le prestazioni effettivamente erogate. Perché la fiscalità generale dovrebbe dare la precedenza agli interni alla

Oltre quelle già esposte, si dovrebbero considerare anche altre argomentazioni a sostegno del perfezionamento della neutralità delle regole pensionistiche:

- il rispetto dei diritti individuali implica che il sostegno della fiscalità generale debba preferibilmente rivolgersi verso strumenti in grado di mantenere per le donne lo stesso ventaglio di opportunità di scelte esistenti per gli uomini in ogni fase della vita; in questo, il favore con cui le donne sono trattate dal sistema pensionistico è solo un *second/third best*, perché presuppone che tutte accettino come non modificabili i vincoli della loro posizione così come ereditati dalla tradizione, per poi trovare compensazione alla fine della vita²²;
- la diversità nei criteri di accesso al pensionamento e il riferimento a coefficienti indistinti uomini-donne si è sinora sovrapposto ad altri vantaggi fruibili attraverso il sistema pensionistico, come anzianità figurativa e contribuzione figurativa per i periodi di gravidanza e puerperio; anche per questi ultimi, l'articolo 18 (*cfr. infra*) propone la rimozione;
- l'equiparazione dei requisiti di accesso alla quiescenza (ma non la diversificazione uomo-donna dei coefficienti di trasformazione) era già stata introdotta dalla legge n. 335/1995;
- l'innalzamento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il prolungamento della loro vita attiva sono tra gli obiettivi concordati dai *Partner* nell'*agenda* di Lisbona;
- non può essere accettata la tesi secondo cui il favore delle regole pensionistiche sia a ripagamento delle discriminazioni cui le donne sono soggette sul mercato del lavoro (a cominciare dai divari retributivi); se così fosse, si compirebbero due errori, da un lato rinunciando a porre in atto politiche specifiche per la promozione del capitale umano femminile e l'equiparazione dei diritti e delle possibilità, dall'altro introducendo distorsioni che nel tempo rendono normale e aggravano l'assenza delle donne dalla vita attiva e dai percorsi professionali (un equilibrio negativo che tende a confermarsi nel tempo e a diventare strutturale);
- negli anni, la suddivisione dei compiti di gestione dei figli e della famiglia è mutato in senso più egualitario, e c'è da attendersi che questo processo continui anche in futuro²³; la "fossilizzazione" dei ruoli nelle regole pensionistiche, da questo punto di vista, oltre che essere superata e non più opportuna, rischia di divenire essa stessa un fattore ostativo della libertà di ottimizzare l'organizzazione dei nuclei familiari (obbliga a ricevere prestazioni solo in una predeterminata forma, rinunciando alla diversificazione e all'articolazione che meglio potrebbe incontrare la varietà della casistica individuale);
- al di fuori delle prestazioni espressamente coperte da contribuzione assicurativa a carico dell'individuo e per le quali si può/deve circoscrivere la platea dei

categoria piuttosto che considerare un sostegno reddituale per tutti i cittadini inabili/invalidi, coordinato con l'istituto del reddito minimo di cittadinanza? È un aspetto che meriterebbe più attenzione e che non può non essere considerato in un progetto di riforma del sistema pensionistico funzionale alla riforma del *welfare system*.

²² Sul punto, si legga l'articolo a firma Casarico-Profeta, "Non di solo fisco vivono le donne", comparso su *IlSole24Ore* del 3 Aprile 2007.

²³ Per fare solo un esempio, oggi il permesso di maternità può essere fruito anche dal padre.

beneficiari ai soli contribuenti, l'assistenza finanziata dalla fiscalità generale non può che rivolgersi a tutti i cittadini, senza distinzioni occupazionali o contrattuali per le quali non è eccessivo configurare delle violazioni costituzionali.

C'è, infine, un ultimo aspetto innovativo introdotto dall'articolo, lì dove si permette che, fatti salvi gli obblighi del diritto di famiglia e del diritto ereditario, il titolare di diritti pensionistici possa eleggere altri beneficiari delle prestazioni indirette e di reversibilità, posto che il loro calcolo avvenga con criterio finanziario-attuariale alla luce della vita attesa dei beneficiari. La *ratio* di questa previsione è la seguente: le regole del sistema pensionistico non possono porsi *tout court* d'ostacolo all'evoluzione della società; devono, al contrario, dimostrarsi il più flessibili possibile per recepire i cambiamenti in corso, che essi siano decisi nelle opportune sedi legislative (sulle questioni ritenute di maggior rilievo) o che derivino dall'evoluzione spontanea delle scelte individuali (sulle questioni dove deve essere sufficiente l'espressione di volontà individuale).

Articolo 5**(Il calcolo delle pensioni e delle quote di pensione retributive) ²⁴**

La revisione del criterio di calcolo per le pensioni in erogazione dopo l'emanazione dei decreti delegati implica una riduzione / un aumento degli assegni nell'ordine delle seguenti percentuali. Il calcolo è esemplificativo (e si rimanda alle valutazioni della Ragioneria Generale dello Stato o del Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale per una più accurata misurazione).

L'ordine di grandezza degli abbattimenti / aumenti è calcolato con riferimento alle più recenti tavole di mortalità / sopravvivenza dell'ISTAT (cfr. <http://demo.istat.it/tav2003/>).

La correzione percentuale deriva dall'equazione:

$$\sum_{i=1}^{vita_attesa_canonica} \frac{1}{(1+1,5\%)^{i-1}} = \sum_{i=1}^{vita_attesa_effettiva} \frac{(1+\%)}{(1+1,5\%)^{i-1}}$$

dove "vita attesa canonica" è la speranza di vita all'età "canonica", "%" è l'abbattimento / aumento da calcolare e "vita attesa effettiva" è la speranza di vita all'età anagrafica a cui effettivamente si entra in quiescenza.

I risultati sono descritti alle seguenti tavole²⁵:

- per un individuo di 34 anni di contributi all'età di 57 anni con vita attesa di 23 anni e senza casi di reversibilità:

età di pensionamento (ultimo anno di lavoro)	vita attesa al pensionamento (approssimata all'intero)	% di correzione della pensione (1+%)
57	23	- 15,0%
58	22	- 11,8%
59	22	- 11,8%
60	21	- 8,2%
61	20	- 4,3%
62	19	0,0%
63 (40 di anzianità)	18	+ 4,8%
64	18	+ 4,8%
65	17	+ 10,2%
66	16,	+ 16,2%
67	15	+ 23,1%
...

la soglia qualificante è l'età →

fonte: elaborazioni CERM

²⁴ Cfr. OpEd CERM n. 5/07.

²⁵ Nell'esempio l'approssimazione all'intero della vita attesa è necessaria per effettuare i calcoli in capitalizzazione annuale. Per evitare che ad età diverse corrisponda la stessa vita attesa approssimata all'intero, il calcolo può essere ripetuto su base mensile con opportuna trasformazione della pensione da annuale in mensile e del tasso di capitalizzazione annuale nell'equivalente mensile (con trasformazione sempre in capitalizzazione composta).

- per un individuo di 37 anni di contributi all'età di 58 anni con vita attesa di 22 anni e senza casi di reversibilità:

la soglia qualificante è →
l'anzianità

età di pensionamento (ultimo anno di lavoro)	% di correzione della pensione (1+%)
58	- 7,8%
59	- 7,8%
60	- 4,1%
61 (40 di anzianità)	0,0%
62	+ 4,5%
63	+ 9,5%
64	+ 9,5%
65	+ 15,2%
66	+ 21,5%
67	+ 28,7%
...	...

fonte: elaborazioni CERM

Tra i vantaggi della correzione degli importi delle pensioni (quote di pensione) retributive:

- superamento dello "scalone Maroni-Tremonti" ...
- ... senza limitare le scelte individuali ...
- ... senza controeffetti sulla produttività ...
- ... senza contrapporre l'allungamento delle carriere al ricambio generazionale delle forze di lavoro;
- inoltre, applicabilità sia ai privati sia ai pubblici.

Rispetto allo "scalone" si permette un miglioramento paretiano, perché:

- all'interno del criterio di calcolo retributivo, il prolungamento forzoso della carriera implica una riduzione dei benefici per il singolo, che rinuncia ad una o più rate di pensione e nel frattempo continua a pagare contributi pensionistici²⁶;
- lo stesso effetto è riprodotto dagli abbattimenti/premi dell'articolo 5 che, tuttavia, lasciano aperta la scelta del singolo di pensionarsi accettando la correzione ovvero posticipare per ottenere una rata più elevata.

Correzioni/abbattimenti per le pensioni (quote di pensione) retributive hanno il pregio di incentivare il prolungamento delle carriere su base volontaria, ricorrendo agli stessi "principi" ispiratori della riforma "Dini" del 1995, di cui rappresenterebbero il (tardivo) completamento. Allora, quando ci si rese conto che i contratti pensionistici secondo la normativa precedente erano troppo "generosi" e non sostenibili, si optò per un cambiamento che si è poi rivelato troppo lento. L'articolo 5

²⁶ All'interno del criterio di calcolo retributivo, l'importo della rata non dipende dalla vita attesa al pensionamento e non ha un legame finanziario-attuariale neppure con i contributi versati. Per questo motivo, esso crea incentivi distorti a pensionarsi non appena compiuti i requisiti minimi, in modo tale da appropriarsi della differenza tra contributi versati (capitalizzati) e valore attuale della rendita pensionistica. Per questa ragione, ogni prolungamento forzoso della carriera si sostanzia, dal punto di vista del singolo, in una perdita. Sul punto, cfr. "[Regole pensionistiche e prolungamento dell'attività: analisi del TIR e effetti del cumulo lavoro-pensione](#)" (Quaderno CERM n. 7-04), "[Regole pensionistiche e incentivi al prolungamento della vita lavorativa: analisi del caso italiano](#)" (Quaderno CERM n. 6-04).

permetterebbe una velocizzazione del passaggio a regime del criterio di calcolo contributivo nozionale²⁷.

Si fa notare come la scelta del requisito anagrafico o di quello contributivo per posizionare la soglia “pivot”, separante gli abbattimenti dai premi, soddisfi l’esigenza di considerare entrambe le variabili, ma in maniera più semplice e intuitiva rispetto a quanto avviene nelle proposte che individuano una soglia unica come combinazione lineare dei due requisiti

Nel caso di pensioni retributive e quote di pensione retributive, il calcolo delle prestazioni indirette e di reversibilità avviene secondo l’attuale normativa a partire dall’importo della pensione principale rideterminato come sopra, senza considerare il numero medio di anni per i quali i beneficiari di prestazioni indirette e di reversibilità potranno goderne.

Per restare fedeli all’impianto della proposta, la pensione di reversibilità è calcolata a partire dall’importo corretto della pensione principale, e nel caso di pensione indiretta le correzioni finanziario-attuariali non prevedono attenuazioni. Per poter spingere la riorganizzazione del sistema pensionistico a queste sue logiche conseguenze, urge che l’intervento venga coordinato e armonizzato con la riforma degli istituti assicurativi (*extra* pensioni) e assistenziali di cui agli articoli 9, 14, 15, 16, 19 e 20.

Si rimarca come, in assenza di equità finanziario-attuariale coinvolgente anche le pensioni di reversibilità e quelle indirette, si attivano flussi di redistribuzione (dalla fiscalità generale ai singoli) non perfettamente controllabili e potenzialmente anche contrari alle intenzioni del Legislatore – *policy maker*.

²⁷ È qualcosa di più che il “*pro-rata* per tutti”, perché implica direttamente la revisione del criterio di calcolo delle pensioni (e quote di pensione) retributive.

Box 1 - Alcuni dati per una stima aggregata

Valutare l'impatto aggregato del combinato disposto degli articoli 4 e 5 è complesso e si rimanda, pertanto, alle più approfondite analisi della Ragioneria Generale dello Stato e del Nucleo di valutazione della Spesa Previdenziale (cfr. articolo 39). Qui di seguito si propongono degli ordini di grandezza, tenendo presente che sono due gli effetti principali che è possibile attendersi:

- 1) una riduzione degli assegni come conseguenza della revisione a cadenza annuale dei coefficienti "Dini", delle correzioni finanziario-attuariali del calcolo retributivo e della considerazione della vita attesa degli eredi nelle pensioni indirette e di reversibilità;
- 2) una tendenza al prolungamento delle carriere rispetto ai valori oggi osservati, come conseguenza dell'incentivazione individuale implicita nella logica finanziario-attuariale.

Con ogni probabilità i due effetti sono compresenti, se si considera che le penalizzazioni si azzerano a 62 anni d'età (a 62 anni l'ultimo anno di lavoro) e a 40 anni di anzianità contributiva, valori più alti di quelli attuali²⁸ e al di sotto dei quali è plausibile che si verifichi una tendenza all'allungamento delle carriere su base volontaria.

Se tutti posticipassero di un anno l'entrata in quiescenza a seguito della riforma lavoratori privati (dipendenti e autonomi)				
	dipendenti		autonomi	
	uomini	donne	uomini	donne
flusso in uscita (dato del 2005)	162.189	218.288	139.913	131.536
pensione IVS media lorda (Euro 2005)	14.175,72	7.799,48	10.165,87	6.381,57
controvalore (2005)	2.299.145.851,08	1.702.532.890,24	1.422.337.369,31	839.406.191,52
controvalore inflazionato (2007) (a)	2.392.031.343,46	1.771.315.219,01	1.479.799.799,03	873.318.201,66
reddito medio lordo (Euro 2002)	19.617,77	13.376,55		
reddito medio lordo inflazionato (2007)	21.659,61	14.768,79		
monte retributivo relativo al flusso in uscita	3.512.950.274,03	3.223.850.185,09		
contribuzione pensionistica ad aliquota unificata 25% (b)	878.237.568,51	805.962.546,27	393.224.623,91	369.681.117,06
totale	3.270.268.911,97	2.577.277.765,28	1.873.024.422,94	1.242.999.318,72
fonte: elaborazioni CERM su banca dati INPS e RGSEP				8.963.570.418,91
(a) Nell'ipotesi di indicizzazione al 2%.				
(b) Contributi pensionistici pari al 25% e uniformati per lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi (cfr. articoli 11-13)				

Nell'ipotesi che il flusso potenziale di pensionamento del 2007 (nel comparto del lavoro dipendente privato e del lavoro autonomo) sia in linea con quello osservato nel 2006 (cfr. tavola supra), se tutti posticipassero di un anno l'entrata in quiescenza si realizzerebbero minori uscite / maggiori entrate per l'Erario pari a circa **9 miliardi di Euro**.

²⁸ Nel 2001 ("Rapporto di Strategia nazionale sulle Pensioni - Appendice Statistica"), l'età media effettiva di pensionamento dei lavoratori privati (i.e. l'età media a cui l'INPS incomincia ad erogare i benefici) è di 57,8 anni per gli uomini e 58,4 per le donne. Per i pubblici (INPDAP) i due valori divergono rispettivamente pari a 59,8 e 58,8 anni. Sono considerate le prestazioni per anzianità, vecchiaia e inabilità/invalidità (l'effetto dovuto alle prestazioni per inabilità/invalidità è minimo). Alle spalle della media c'è una evidenza significativa: il dato medio delle donne è particolarmente influenzato dai pensionamenti di vecchiaia che avvengono subito dopo il compimento del 60-esimo anno d'età (requisito minimo sufficiente al pensionamento all'interno del criterio di calcolo retributivo e di transizione); mentre il dato medio degli uomini è particolarmente influenzato dai pensionamenti di anzianità che avvengono a ridosso dei 57 anni (e quindi appena o poco dopo il realizzarsi del requisito anagrafico-contributivo per il pensionamento).

Questo valore:

- non considera l'effetto sui lavoratori parasubordinati e sui pubblici; se si considerassero anche i pubblici (con un calcolo approssimativo, perché la qualità di dati a disposizione è minore²⁹) il rinvio di un anno della scelta di pensionamento comporterebbe un minor pagamento per pensioni di oltre **1 miliardo di Euro**, cui si dovrebbero aggiungere i maggiori oneri contributivi a carico delle retribuzioni;
- è sottostimata perché i maggiori oneri contributivi sono commisurati alla sola aliquota di contribuzione pensionistica (al livello al quale si propone l'omogenizzazione, 25%), e non considera le altre voci di contribuzione sociale.

È ovviamente irrealistico ipotizzare che tutti i potenziali pensionandi rinviino di un anno l'entrata in quiescenza. Se solo il 50% delle minori uscite / maggiori entrate si realizzasse, l'Erario avrebbe maggiori disponibilità di cassa per circa **4,5 miliardi Euro**. Si dovrebbero considerare, però, anche i casi in cui la revisione delle regole pensionistiche induce un prolungamento delle carriere per più di un anno.

Proiettare nel tempo tale risparmio di spesa è complesso e diviene necessario un vero e proprio modello di simulazione, basato sull'anagrafica INPS-INPDAP.

Si deve, però, sottolineare come, nella logica del disegno di legge di rendere neutrale sul piano finanziario-attuariale il sistema pensionistico sollevandolo dalla funzione redistributiva, il prolungamento delle carriere raramente (soltanto dopo le soglie "pivot") genererebbe aumenti degli assegni rispetto a quelli inglobati nelle attuali proiezioni di lungo termine (cfr. Ragioneria Generale dello Stato e Nucleo di valutazione della Spesa Previdenziale).

Il prolungamento è necessario per contrastare la riduzione delle pensioni pubbliche a fronte della revisione delle regole di calcolo e soprattutto del ribasso dell'aliquota di contribuzione (allineata al 25% per tutti). Infatti, come si è detto nella "Scheda descrittiva sintetica", la riforma ha necessità di perseguire nel contempo tre obiettivi:

- l'adeguatezza degli assegni;
- la riduzione dell'aliquota contributiva pensionistica (che oggi è la maggior componente del cuneo fiscale-contributivo lato impresa³⁰), per rimuovere i disincentivi all'offerta/domanda di lavoro e alla valorizzazione del capitale umano;
- la riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa pensionistica pubblica, per diversificare gli istituti assicurativi e assistenziali e aumentare le possibilità di finanziamento della spesa sanitaria, la voce dalla quale sono attese le maggiori pressioni sulle finanze pubbliche e che direttamente integra la finalità redistributiva-perequativa e di riconoscimento dei diritti di cittadinanza.

I vantaggi micro e macroeconomici del ribilanciamento tra capitalizzazione nozionale e capitalizzazione reale e tra finanziamento a ripartizione e finanziamento tramite realizzo degli investimenti, sintetizzati nel contributo "PIL, fondi pensione, TFR" ³¹, sono accessibili soltanto se la

²⁹ Cfr. "Rapporto Annuale sullo Stato sociale – 2003".

³⁰ Cfr. "Le riduzioni del cuneo non sono tutte uguali", Nota CERM n. 13-06.

³¹ Cfr. "PIL, fondi pensione, TFR" su www.lavoce.info.

pressione sul PIL delle pensioni pubbliche si riduce. Affinché questo avvenga, le singole pensioni pubbliche devono anch'esse necessariamente ridursi per poi trovare adeguata integrazione nelle prestazioni dei pilastri privati.

Nel contesto della riforma che il disegno di legge propone, l'allungamento della vita lavorativa non è finalizzato all'aumento delle pensioni pubbliche rispetto agli attuali livelli, ma al mantenimento dei tassi di sostituzione medi oggi accessibili anche dopo l'equiparazione del contributo pensionistico al 25%. I tassi di sostituzione pubblici sarebbero integrati da quelli forniti dai pilastri pensionistici privati definitivamente sviluppati.

Il disegno di legge mira ad una situazione a regime in cui l'allungamento delle carriere rende possibili **tassi di sostituzione delle pensioni pubbliche compresi tra 50 e 60%** (con l'aliquota di contribuzione pensionistica al 25%), **con i pilastri privati che aggiungono un 15-20%**.

Si consideri, ai fini della adeguatezza della pensione complessiva, che dall'allungamento delle carriere ci si può attendere aumenti delle prestazioni erogate sia dal pilastro pubblico sia dal privato. A tale proposito, il riferimento al livello complessivo della pensione (pubblica e privata), come elemento di cui tener conto per variare le percentuali di accesso al montante nella forma *una tantum*, è un altro fattore che va nella direzione di incentivare il prolungamento della contribuzione sia al pilastro pubblico sia al privato (articolo 29).

La piena applicazione degli articoli 4 e 5 (assieme alle altre parti della delega) concorrerà a generare i seguenti effetti:

- tassi di sostituzione complessivi superiori al 70%;
- in un contesto in cui sono ricomposte le distorsioni del cuneo fiscale-contributivo a carico delle imprese e, in particolare, dell'elevata e sperequata contribuzione pensionistica;
- in un contesto in cui il peso delle pensioni pubbliche sul PIL è ridotto grazie all'allungamento delle carriere (e corrispondente riduzione della vita mediamente trascorsa in quiescenza) e all'abbassamento della contribuzione pensionistica a carico del lavoro dipendente, con omogenizzazione dell'aliquote al 25% per tutti (inclusi parasubordinati e autonomi);
- in un contesto in cui è più ampia la platea dei lavoratori che contribuiscono al pilastro pubblico (per effetto dell'allungamento delle carriere e del coordinamento tra regole pensionistiche e funzionamento del mercato del lavoro) e, di conseguenza, anche il finanziamento a ripartizione può funzionare meglio.

Articolo 6***(Raccordo tra pensioni di importo basso e reddito di cittadinanza universale e selettivo)***

La revisione del criterio di calcolo per le pensioni in erogazione dopo l'emanazione dei decreti delegati comporterà in media una riduzione delle prestazioni. Per farvi fronte, il disegno di legge indica tre soluzioni:

- l'allungamento delle carriere lavorative su base volontaria;
- lo sviluppo dei pilastri privati fiscalmente agevolati (*cf.* Titolo II), il cui effetto si combina con l'allungamento delle carriere;
- l'attivazione del reddito minimo di cittadinanza in tutti i casi in cui i redditi durante la quiescenza si dimostrano insufficienti, inferiori ad una prefissata soglia (*cf.* articolo 9).

In particolare, l'articolo 6 prevede che, quando il beneficiario della prestazione pensionistica pubblica (diretta, indiretta o di reversibilità) diventi, al netto della stessa prestazione pensionistica, eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza, allora egli può posporre l'inizio / il proseguimento dell'erogazione della rendita, e avvalersi della prestazione del reddito di cittadinanza (che integra il suo reddito disponibile sino a prefissata soglia).

In questo modo, la presenza di un istituto universale per il sostegno del reddito (finanziato con la fiscalità generale) non contrasta minimamente con l'accumulazione di benefici privati a partire da risorse private. I benefici pensionistici posticipati continuano ad accumularsi al tasso nozionale proprio del sistema contributivo "Dini".

Il reddito di cittadinanza e le prestazioni pensionistiche non sono cumulabili. In questo modo, finché i redditi complessivi (quelli pensionistici inclusi) sono inferiori alla soglia di cittadinanza, si può beneficiare dell'integrazione al reddito minimo, posticipando l'eccesso ai benefici pensionistici. Poi, quando questi, grazie al più lungo periodo di accumulazione e al minor numero di anni per i quali devono essere convertiti in rendita, arrivano a permettere livelli superiori a quello del reddito di cittadinanza, allora può risultare conveniente chiederne l'erogazione.

Un punto aperto rimane la scelta se rendere automatica (per legge) la cessazione dell'istituto del reddito minimo di cittadinanza quando l'erogazione dei benefici pensionistici permettesse livelli superiori, oppure lasciare libera scelta all'individuo su quando abbandonare il sostegno del reddito minimo (fintantoché rimane eligibile) e richiedere l'erogazione dei benefici pensionistici.

Per le pensioni liquidate interamente con il criterio contributivo, l'articolo 4, ultimo comma, permette un'ulteriore via per sostenere le pensioni basse: permettere di rinunciare alla reversibilità e, corrispondentemente, di godere di coefficienti di trasformazione più elevati. Perché non appaia una riduzione della adeguatezza del *welfare system* (nei confronti dei "più deboli" che possono sopravvivere al *de cuius*) e un alleggerimento dei doveri patrimoniali all'interno della famiglia e delle aggregazioni sociali, questa possibilità andrebbe inquadrata nel nuovo scenario di *policy* cui vorrebbero contribuire il presente disegno di legge e quelli collegati (citati all'articolo 9):

- le riforme del mercato del lavoro e dei relativi ammortizzatori, dalle quali ci si attende anche un incremento della partecipazione femminile e del tasso di occupazione femminile (con conseguente costruzione di una posizione economica autonoma e accumulazione di benefici pensionistici);

- la diversificazione della spesa sociale, con “meno pensioni e più *welfare*”, dalla quale ci si attende un ampliamento delle possibilità di conciliare sfera familiare e sfera professionale;
- l'introduzione dell'istituto del reddito cittadinanza, nelle sue varie declinazioni, come intervento assistenziale a salvaguardia di una soglia minima di disponibilità economiche;
- la previsione che la rinuncia alla reversibilità sia possibile solo per le pensioni interamente contributive, così lasciando un sufficiente periodo di adeguamento, durante il quale le precedenti riforme possono esplicare appieno i loro effetti.

Citando Gronchi su www.lavoce.info: *“Se l'importo annuo della pensione dev'essere salvaguardato, allora non resta che ridurre la durata sacrificando la reversibilità. Alla preoccupazione che questa resti indispensabile perché in Italia il tasso di partecipazione femminile è il più basso d'Europa, si risponde che quel tasso è la media di comportamenti differenziati per generazioni e che le donne giovani mostrano propensioni al lavoro simili a quelle degli uomini. Si risponde anche che la irreversibilità della pensione potrebbe consolidare e migliorare questo risultato già spontaneamente raggiunto da un Paese che subirà, nei prossimi decenni, il calo demografico più elevato nell'Ocse. La Svezia abolì la reversibilità nel 1970, ed è un fatto che oggi vanta, in Europa, la minor differenza per sesso fra i tassi di partecipazione.*

Per rimuovere correttamente la reversibilità in ambito contributivo, occorre ragionare come segue. Poiché nel caso di rendita irreversibile i coefficienti di trasformazione sono di circa il 9-10 per cento più alti, la stessa pensione annua può essere garantita da un'aliquota contributiva del 9-10 per cento più bassa, e cioè pari a 29-30 punti anziché agli attuali 32,7³².

La “impropria” nozione di aliquota di computo dovrebbe essere, con l'occasione, smantellata e la nuova aliquota dovrebbe perciò essere sia di computo che di finanziamento. A regime, il minor gettito, generato dalla minore aliquota, sarebbe compensato dalla minore spesa, dovuta alla scomparsa delle pensioni al superstite. In tal senso, la proposta è neutra e non altera la tendenza della capitalizzazione virtuale all'equilibrio finanziario nel lungo periodo.”.

³² Questo periodo fa riferimento ad una ipotesi di riforma diversa da quella proposta nel presente disegno di legge.

Articolo 7, 8*(Le pensioni e le quote di pensione di invalidità e inabilità contributive)**(Le pensioni e le quote di pensione di invalidità e inabilità retributive)*

Le pensioni di invalidità e inabilità non fanno eccezione rispetto alla completa separazione tra prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali. Il loro importo è calcolato coerentemente con le regole di cui ai precedenti articoli 3, 4 e 5.

L'unica differenza rispetto alla normativa sulle pensioni ordinarie è la possibilità che l'erogazione abbia inizio senza limiti di età e contribuzione, al momento in cui si verifica l'evento invalidante o inabilitante. Qualunque eccezione alle regole di calcolo, con accrediti figurativi di contributi e anni di età/anzianità, è rimossa a partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati. Questa scelta, permette di superare la distinzione tra pensione di invalidità e pensione di inabilità, riconducendole alla pensione anticipata di invalidità.

Al riconoscimento di una qualunque soglia di invalidità³³, il lavoratore può decidere il pensionamento, ottenendo in ogni caso una rendita che è l'esatta trasformazione in regime finanziario-attuariale del montante accumulato sino a quella data (si considera l'età anagrafica effettiva!). Per le pensioni retributive, si applicano *in toto* i coefficienti di correzione finanziario-attuariale di cui al precedente articolo 5.

Non esistono incentivi a pre-pensionarsi per appropriarsi del maggior valore attuale delle rate di pensione rispetto ai contributi versati, dal momento che le regole di calcolo sono rese trasparenti e neutrali.

Come precisato al successivo articolo 14, dati questi presupposti, anche per le pensioni di invalidità/inabilità può valere la perfetta cumulabilità con i redditi da lavoro. Infatti, le percentuali di invalidità rispecchiano la casistica media e sono più o meno ostative a seconda dell'attività lavorativa in cui ci può impegnare; non si può, quindi, escludere *a priori* che, pur con una invalidità giudicata all'*x*%, il singolo non possa poi voler continuare l'attività lavorativa (magari sopportando maggior fatica o chiedendo l'assistenza di un familiare o di un terzo), oppure non riesca, anche a distanza di qualche anno dall'evento, ad applicarsi con profitto ad altro lavoro (si pensi, solo per fare un esempio, alle possibilità aperte dalle tecnologie informatiche per il lavoro a distanza). La scelta di eliminare la componente assistenziale dalle pensioni di invalidità/inabilità, semplifica drasticamente la gestione di questa voce di spesa: autore sponsabilizza gli individui e, nel contempo, amplia le loro possibilità di scelta.

Una simile modifica rende probabile che le nuove pensioni di invalidità/inabilità abbiano importi bassi e insufficienti. È un passo indietro sul piano della coesione sociale e dell'adeguatezza della rete di protezione sociale? Si ritiene di no per due ordini di ragioni:

- in primo luogo, perché contemporaneamente si afferma la necessità di un istituto assistenziale di sostegno all'invalidità/inabilità di carattere universale, nella forma di una declinazione del reddito di cittadinanza (*cfr. infra* articolo 9);
- in secondo luogo, perché la funzione di assicurazione pubblica categoriale contro invalidità/inabilità è già assegnata all'INAIL, per le cui prestazioni l'articolo 19

³³ L'inabilità equivale ad una invalidità riconosciuta al 100%.

propone una riorganizzazione e la perfetta cumulabilità con il reddito da lavoro e con il reddito da pensione (purché calcolato con i criteri di cui agli articoli 4-5 e 7-8).

Oltre che economico, questa scelta ha un fondamento politico. Se l'assistenza ad inabili/invalidi (nella forma di erogazioni monetarie) è finanziata dalla fiscalità generale, appare logico e coerente con i principi costituzionali che la platea dei beneficiari corrisponda a tutti i potenziali invalidi/inabili all'interno della cittadinanza. Diverso è il caso di un istituto assicurativo, come quello INAIL, che, finanziato (in pareggio, *cfr. infra* articolo 19) dalle contribuzioni dei lavoratori, copre gli stessi dal rischio di eventi invalidanti/inabilitanti durante lo svolgimento dell'attività lavorativa³⁴.

Inoltre, i due articoli (il 7 e l'8) applicano alle pensioni di invalidità/inabilità basse la stessa previsione che l'articolo 6 applica in generale a tutte le pensioni pubbliche di importo insufficiente. Se, al netto delle prestazioni dirette, indirette e di reversibilità, il beneficiario è eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza, egli può posticipare l'erogazione della pensione e avere accesso all'integrazione reddituale sino alla soglia di cittadinanza. Nel frattempo, le annualità posticipate si accumulano al tasso nozionale del sistema contributivo e, quando il beneficiario deciderà di avviare (riavviare) l'erogazione, questa particolare accumulazione si tradurrà in una maggiore pensione.

In questo modo, la presenza del reddito di cittadinanza non disincentiva (non rende inutile) il risparmio individuale attraverso il sistema pensionistico. È sempre garantita la perfetta appropriabilità dei frutti delle contribuzioni pensionistiche (per via diretta o tramite gli eredi), previa la perfetta separazione tra benefici pensionistici, assicurativi e assistenziali e la revisione dei criteri di calcolo delle pensioni.

Da ultimo, anche per le pensioni di inabilità/invalidità interamente contributive, l'articolo 7 permette la rinuncia alla reversibilità, con la medesima finalità e le stesse implicazioni descritte in precedenza (commento all'articolo 6).

³⁴ Nulla esclude che su base categoriale, per iniziativa dei sindacati o di altre associazioni di rappresentanza, si possano avviare altre assicurazioni collettive finanziate a ripartizione, ulteriori rispetto a quella INAIL, per esempio coprenti il rischio di eventi invalidanti/inabilitanti al di fuori dell'ambiente di lavoro. L'obiettivo di coesione sociale implica, invece, la partecipazione obbligatoria ai due istituti "di base" citati nel disegno di legge (oltre alla partecipazione al sistema pensionistico pubblico): il reddito di cittadinanza (assistenziale e finanziato con la fiscalità generale) e la copertura INAIL (assicurativa e finanziata proporzionalmente da tutti i redditi da lavoro).

Articolo 9**(Coordinamento con altri disegni di legge delega)**

L'articolo annuncia il coordinamento del presente disegno di legge con altri due provvedimenti:

- il disegno di legge per l'introduzione in Italia del reddito minimo di cittadinanza, un progetto di cui si discute ormai da diversi anni (cfr. vari lavori della ex Commissione Tecnica Spesa Pubblica - CTSP³⁵);
- il disegno di legge per la riforma degli ammortizzatori del mercato del lavoro.

In particolare, tutti gli istituti assistenziali oggi esistenti a livello nazionale sono ricondotti a specifiche declinazioni del reddito minimo di cittadinanza, con finanziamento a carico della fiscalità generale.

Il reddito di cittadinanza è strumento universale e selettivo e, con le sue declinazioni, integra i livelli essenziali di assistenza (LEA), in termini di dotazione monetaria, di cui deve essere garantita l'omogeneità su tutto il territorio nazionale. La sua applicazione necessita di un indicatore multidimensionale (i.e. l'ISE – ISEE) in grado di tener conto anche della residenza effettiva e del diverso costo della vita.

Tutti gli istituti assistenziali oggi a carico dell'INPS sono ricondotti a declinazioni del reddito di cittadinanza. Inoltre, gli interventi assistenziali a favore della famiglia (o delle aggregazioni sociali) sono opportunamente coordinati con la *no tax area* e le detrazioni dall'imposta personale sul reddito (i due strumenti hanno proprietà diverse e finalità non completamente sovrapponibili).

L'erogazione dei trattamenti può anche rimanere accentrata in capo all'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico (fusione di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST), purché il servizio sia separato *in toto* dalla gestione del sistema pensionistico e il finanziamento avvenga solo a carico della fiscalità generale, senza confusione con le entrate contributive.

Per quanto riguarda, la riforma degli ammortizzatori del mercato del lavoro, coerentemente con le conclusioni della Commissione "Onori" del 1997³⁶, il comma 6 anticipa le caratteristiche fondamentali del disegno di legge collegato; la riorganizzazione attorno a due istituti:

- uno di tipo assicurativo, integralmente finanziato con contributi proporzionali su tutti i redditi da lavoro dipendente (privato e pubblico) e parasubordinato, erogante prestazioni in caso di sospensione temporanea di attività o perdita definitiva del posto;
- uno di tipo assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale, erogante prestazioni per tutti coloro che non hanno mai precedentemente lavorato (o che hanno esaurito la titolarità per il precedente beneficio assicurativo).

Si sottolineano i seguenti punti:

- si include nella copertura assicurativa (il primo istituto) anche il comparto dei dipendenti pubblici, per i quali il dibattito comincia ad arricchirsi di proposte di

³⁵ In particolare, cfr. (1996) "Raccomandazione su riforma della spesa assistenziale", [http://www.capp.unimo.it/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/Prestass_1996.pdf].

³⁶ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (relazione finale, 28 Febbraio 1997) [http://www.capp.unimo.it/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/C_OnofriRelFin_1997.pdf].

riforma verso una maggiore responsabilizzazione e mobilità³⁷; a questo scopo, emerge la necessità di un ulteriore disegno di legge collegato, che coordini la riforma degli ammortizzatori del mercato del lavoro per i pubblici dipendenti con il rinnovamento delle regole del pubblico impiego;

- si propone una copertura assicurativa su tutto il comparto del lavoro dipendente e parasubordinato, creando un'assicurazione sociale con caratteristiche di estesa e profonda coesione;
- i premi assicurativi sarebbero proporzionali ai redditi lordi da lavoro, così come lo sarebbero i benefici, nella forma di mantenimento di una percentuale (normalmente decrescente nel tempo lungo un periodo limitato) dell'ultima retribuzione o di una media delle ultime "n" retribuzioni³⁸;
- se può sembrare una soluzione troppo "egualitarista" quella di coinvolgere in un unico istituto assicurativo (dalla struttura anche semplice) professioni, qualifiche e fasce retributive anche molto diverse tra loro, giova tener presente che:
 - (a) premi e possibili benefici sono entrambi proporzionali al reddito da lavoro;
 - (b) anche se a livelli di reddito diversi e a professioni/qualifiche diverse corrisponde una altrettanto diversa probabilità che si verifichino situazioni di difficoltà lavorativa, la percentuale di premio omogenea su tutti i redditi trova una interessante giustificazione in ottica microeconomica ed *ex-ante*; come quella aliquota *flat* che assicura il singolo lungo tutta la carriera, quindi anche durante possibili fasi di lavoro precario o lavoro con retribuzioni basse e durante le fasi iniziali e centrali in cui i rischi di eventi avversi esistono e sono generalmente più pervasivi³⁹;
 - (c) come conseguenza dei precedenti punti, un'assicurazione di questo genere avrebbe, vista nel complesso del suo funzionamento intertemporale, un significativo effetto di abbattimento del rischio *ex-ante* e risvolti redistributivi più contenuti di quanto potrebbe apparire da una analisi statica.

Per una stima del costo di introduzione dell'istituto assicurativo, si rimanda a Ciccio Messere—Mondauto (2006), autori di un disegno di legge sulla riorganizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione che potrebbe integrarsi a questo.

Per l'istituto assistenziale si auspica, invece, l'avvio di un tavolo politico e tecnico che risolva i tanti nodi che già nel 1999 hanno fatto rimandare la riorganizzazione di tutta la spesa assistenziale attorno al reddito minimo di cittadinanza e all'indicatore di situazione economico-patrimoniale (ISE-ISEE).

³⁷ Cfr. Daveri su www.lavoce.info: "Improduttivi perché inamovibili". Cfr. Ichino (2007), "I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica".

³⁸ Un'altra conclusione di *policy* della relazione della Commissione "Onofri".

³⁹ Mentre a livello aggregato e nello spaccato di un dato anno "t" l'aliquota omogenea e l'assicurazione obbligatoria su tutto il lavoro dipendente mette assieme situazioni a rischiosità molto diversa (di perdere il lavoro, di trovarsi in situazioni di insufficienza di mezzi, etc.), osservata a livello microeconomico ed *ex-ante* (quando gli sviluppi della carriera sono in parte ignoti e soggetti a fattori di rischio e incertezza), un'assicurazione sociale così estesa e finanziata con una ripartizione ad aliquota *flat* rivela proprietà di efficienza intertemporale.

Articoli 10, 11, 12, 13*(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori dipendenti)**(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori autonomi)**(L'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori parasubordinati)**(Contabilizzazione della contribuzione pensionistica)*

Ad oggi, sulla base della situazione occupazionale nel comparto del lavoro dipendente pubblico e privato, parasubordinato e autonomo, è possibile valutare i seguenti ordini di grandezza per l'omogenizzazione delle aliquote di contribuzione pensionistica (dati da "Relazione Generale Situazione Economica del Paese – 2006):

1) omogenizzazione delle aliquote di contribuzione pensionistica al 25%

minori contribuzioni nel comparto del lavoro dipendente privato
(nell'ipotesi, sovrastimata, che tutti smobilizzino il TFR) = - 20,6 miliardi di Euro

minori contribuzioni nel comparto del lavoro dipendente pubblico
(nell'ipotesi, sovrastimata, che tutti smobilizzino il TFR) = - 10,7 miliardi di Euro

maggiori contribuzioni nel comparto del lavoro autonomo = + 4,5 miliardi di Euro

maggiori contribuzioni nel comparto lavoro parasubordinato⁴⁰ =+ 2,0 milioni di Euro .

Le valutazioni rappresentano l'ordine di grandezza in statica comparata. L'impatto sulla cassa andrebbe considerato al netto dell'effetto della correzione delle pensioni pubbliche e del prolungamento delle carriere lavorative.

Se, in luogo del 25% l'omogenizzazione avvenisse al 29%⁴¹ (cfr. articolo 39).

2) omogenizzazione delle aliquote di contribuzione pensionistica al 29%

minori contribuzioni nel comparto del lavoro dipendente privato
(nell'ipotesi, sovrastimata, che tutti smobilizzino il TFR) = - 10,3 miliardi di Euro

minori contribuzioni nel comparto del lavoro dipendente pubblico
(nell'ipotesi, sovrastimata, che tutti smobilizzino il TFR) = - 5,4 miliardi di Euro

maggiori contribuzioni nel comparto del lavoro autonomo = + 8,1 miliardi di Euro

maggiori contribuzioni nel comparto lavoro parasubordinato = + 2,0 milioni di Euro

⁴⁰ Solo "parasubordinati collaboratori". Fonte: banca dati *on-line* INPS. Al 2004, i "parasubordinati professionisti" sono circa 198 mila. La maggior contribuzione è valutata rispetto alla contribuzione media corrente, come rilevabile dalla banca dati INPS. Si rammenta che la legge finanziaria per il 2007 ha portato al 23,5% l'aliquota di contribuzione per i parasubordinati non iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria (aliquota comprensiva dello 0,5% a finanziamento dell'indennità di maternità, dell'assegno per il nucleo familiare e dell'indennità di malattia per i parasubordinati). Per i già iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria, l'aliquota di contribuzione è fissata al 16%.

⁴¹ Pari al 33% di contribuzione per il lavoratore dipendente che non smobilizza il TFR, meno 4 punti percentuali di decontribuzione a favore del datore di lavoro (comprensiva della compensazione degli oneri di smobilizzo del TFR).

L'impatto dell'omogenizzazione al 27% si colloca a metà tra i due precedenti casi.

Se da un lato il cambiamento per i lavoratori autonomi è significativo, si deve considerare che con aliquote non superiori al 20% e l'istituto del minimo contributivo (un livello minimo di contribuzione cui si uniforma la maggior parte dei lavoratori) il tasso di sostituzione delle pensioni pubbliche sarà, con il sistema "Dini" a regime, particolarmente basso, dell'ordine del 40%. Per questa via, si potrebbero creare situazioni di insufficienza dei redditi durante la quiescenza, che richiederebbero *ex-post* l'intervento della finanza pubblica tramite strumenti di natura assistenziale.

Risponde, quindi, ad una logica comune a tutti i lavoratori la richiesta di una contribuzione "di base", in percentuale dei redditi annui lordi, per finanziare solidità e adeguatezza dei redditi post-pensionamento (è la natura "meritoria" della pensione pubblica). È probabile che una tale scelta provochi "tensioni" sul piano della corretta dichiarazione dei redditi. Nondimeno, il problema dell'evasione fiscale-contributiva andrebbe fronteggiato con strumenti specifici (studi di settore, monitoraggio del SECIT, controlli della Guardia di Finanza, etc.) o nel quadro di una razionalizzazione-semplificazione del sistema fiscale-contributivo nel suo complesso, senza differenziazioni categoriali o settoriali.

Alla stessa logica risponde la scelta di equiparare la contribuzione pensionistica dei lavoratori parasubordinati, senza distinzione tra "parasubordinati collaboratori" e "parasubordinati professionisti", o tra i già iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria e coloro iscritti solo alla gestione INPS per i parasubordinati.

Tutti i redditi da lavoro, a prescindere dalla categoria e dal comparto, partecipano nella medesima proporzione a trasferire risorse nel tempo, all'interno di un sistema pensionistico pubblico reso trasparente e neutrale grazie alle modifiche nei criteri di calcolo di cui ai precedenti articoli. Esoneri dalla contribuzione pensionistica o dalla contribuzione sociale sono permessi sulla base di regole valide per tutti i lavoratori, al raggiungimento dei requisiti anagrafici e contributivi di cui all'articolo 14, commi 8 e 9.

L'ipotesi che l'aliquota converga al 25% per i lavoratori dipendenti trova ragione nel fatto che, se si considerano (a) l'accantonamento annuale di TFR destinato ai pilastri privati (6,91%), (b) il differenziale medio tra rendimenti degli investimenti di lungo termine sul mercato e rivalutazione del TFR⁴² e (c) il prolungamento volontario delle carriere che ci si attende dalla revisione dei criteri di calcolo delle pensioni pubbliche, il tasso di sostituzione complessivo lordo (pensione pubblica + pensione privata in percentuale dell'ultima retribuzione) è on grado di superare la soglia dell'80%⁴³.

Per le motivazioni sopra descritte, a questo livello (25%) si omogeneizzano le contribuzioni di tutti i lavoratori dipendenti e autonomi. È vero: nel caso dei parasubordinati e degli autonomi non esiste l'istituto del TFR; ma non si tratta di una disparità, se si pensa che la contrattazione datore-lavoratore avviene sul complesso delle voci di costo del lavoro (non c'è "illusione") TFR incluso. Gli accantonamenti al TFR fanno parte delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti regolari, anche se la loro erogazione è posticipata nel tempo. Di conseguenza, la contribuzione ai pilastri privati, in

⁴² Cfr. Pammolli-Salerno (2007) su www.lavoce.info, "PIL, fondi pensione e TFR". Il differenziale medio va letto anche alla luce della riforma dell'imposizione dei pilastri privati di cui al Titolo II del presente disegno di legge.

⁴³ Nell'ipotesi di carriera continua, di durata quarantennale e di trasformazione in rendita del totale del montante accumulato nel programma di investimento privato.

aggiunta al 25% dedicato al pilastro pubblico, dovrebbe, per i parasubordinati e gli autonomi, trovare volontario finanziamento nelle retribuzioni / nei redditi annui da lavoro. Si dovrebbe considerare, inoltre, che normalmente le carriere comprendono (dovrebbero comprendere) fasi di lavoro parasubordinato (concentrate all'inizio e alla fine) e fasi di lavoro dipendente regolare: da questo punto di vista, la assenza/presenza del TFR è una delle diversità contrattuali che uno stesso individuo sperimenta nel corso della sua vita lavorativa.

Mentre è auspicabile che gli anni di lavoro come parasubordinato siano limitati e la posizione si evolva presto nell'assunzione regolare con TFR convogliato sui pilastri privati⁴⁴, qualche problematicità in più si riscontra, in prospettiva, per i lavoratori autonomi che, in assenza di una rinnovata sensibilizzazione al tema previdenziale, potrebbero sperimentare cadute di reddito, tra l'attività e la quiescenza, significative. In ogni caso, anche se decidessero di non avviare un programma pensionistico privato, l'innalzamento al 25% dell'aliquota contributiva al pilastro pubblico rappresenta comunque un miglioramento rispetto allo *status quo*.

Infine, l'articolo 13 compie una razionalizzazione e una semplificazione di cui si avverte da tempo l'esigenza, per migliorare la trasparenza dell'interazione tra datore di lavoro e lavoratore e quindi anche della politica economica. La contrattazione avviene sul costo onnicomprensivo del lavoro, ivi inclusi tutti gli oneri sociali formalmente a carico del datore; non v'è motivo, quindi, per cui la contribuzione pensionistica, ma anche quella assicurativa (per gli istituti assistenziali si propone il finanziamento a carico della fiscalità generale), debba essere suddivisa nelle due parti a carico del lavoratore e del datore di lavoro⁴⁵. L'importanza di superare questa fonte di "illusione" finanziaria trova un'altra ragione a proposito della contribuzione ai pilastri privati (*cfr. infra*).

⁴⁴ È l'impostazione "autentica" del Libro Bianco "Biagi" e della riforma cui esso ha portato.

⁴⁵ La doppia fonte contributiva ha origini storiche, ma non risponde a nessuna funzione economico-giuridica.

Box 2 – Simulazione semplificata dei tassi di sostituzione lordi

Il tasso di sostituzione del pilastro pensionistico pubblico può essere espresso come:

$$\frac{\Phi_{pub} * \sum_{t=1}^T contr * ral * (1 + \dot{ral})^{t-1} (1 + \dot{PIL})^{T-t}}{ral * (1 + \dot{ral})^{T-1}} = \frac{\Phi_{pub} * contr * \sum_{t=1}^T (1 + \dot{ral})^{t-1} (1 + \dot{PIL})^{T-t}}{(1 + \dot{ral})^{T-1}}, \text{ dove}$$

$contr$ è l'aliquota parificata al 25%,

Φ è il fattore di conversione del montante (nozionale) in rendita,

\dot{PIL} è la media quinquennale del tasso di crescita del PIL,

\dot{ral} è il tasso di crescita della retribuzione lorda.

Il tasso di sostituzione del pilastro privato pubblico può essere espresso come:

$$\frac{\Phi_{priv} * \sum_{t=1}^T 6,91\% * ral * (1 + \dot{ral})^{t-1} (1 + \dot{rend})^{T-t}}{ral * (1 + \dot{ral})^{T-1}} = \frac{\Phi_{priv} * 6,91\% * \sum_{t=1}^T (1 + \dot{ral})^{t-1} (1 + \dot{rend})^{T-t}}{(1 + \dot{ral})^{T-1}}, \text{ dove}$$

Φ è il fattore di conversione del montante in rendita,

6,91% è l'accantonamento al TFR devoluto al programma di investimento privato,

$rend$ è il tasso di rendimento del programma privato, al netto dell'aliquota dell'11% e degli oneri onnicomprensivi di gestione.

Si ipotizza che:

- i fattori di conversione montante-rendita siano tali da creare neutralità finanziario-attuariale quando sul montante residuo continua a maturare il rendimento reale dell'1,5% nel pilastro pubblico, e lo stesso tasso di rendimento reale del periodo di accumulazione nel pilastro privato⁴⁶;
- la carriera lavorativa duri 35 o 40 anni;
- la quiescenza duri 20 o 15 anni;
- tasso di inflazione = 2%;
- tasso di crescita reale del PIL = 1,5%;
- tasso di crescita reale delle retribuzioni = 1,8%⁴⁷;
- tasso nominale di rivalutazione del TFR = 3%;
- tasso di rendimento nominale del programma di investimento privato (al netto dell'imposizione dell'11% e degli oneri onnicomprensivi di gestione) = 5%⁴⁸;
- assenza di reversibilità;
- montante maturato nel pilastro privato integralmente convertito in rendita.

Senza considerare la fiscalità di favore prevista per i pilastri privati (nella fase di contribuzione e in quella di accesso ai benefici⁴⁹), il tasso di sostituzione lordo complessivo sarebbe pari a:

⁴⁶ In entrambi i casi si ipotizza che l'indicizzazione all'inflazione avvenga *ex-post*.

⁴⁷ Crescita nello scenario base per le proiezioni di lungo termine elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

⁴⁸ Cfr. Pammolli-Salerno (2006) su www.lavoce.info.

1) scenario 40 anni di contribuzione e 15 anni di quiescenza

tasso di sostituzione pubblico =	70%
tasso di sostituzione privato =	<u>28%</u>
totale =	98%

2) scenario 40 anni di contribuzione e 20 anni di quiescenza

tasso di sostituzione pubblico =	54%
tasso di sostituzione privato =	<u>23%</u>
totale =	77%

3) scenario 40 anni di contribuzione, 15 anni di pensione piena del titolare e 5 all'80%⁵⁰ per l'erede

tasso di sostituzione pubblico =	57%
tasso di sostituzione privato =	<u>24%</u>
totale =	81%

4) scenario 35 anni di contribuzione e 20 anni di quiescenza

tasso di sostituzione pubblico =	48%
tasso di sostituzione privato =	<u>19%</u>
totale =	67%

Ovviamente, le percentuali sono indicative dell'ordine di grandezza e ci si affida alle più vaste, accurate e dettagliate stime della Ragioneria Generale dello Stato e del Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (articolo 39, comma 1).

Si sottolineano i seguenti punti:

- non sono considerate le agevolazioni fiscali previste per i pilastri privati (fattore di convenienza rispetto al TFR tradizionale);
- anche senza la rendita derivante dal pilastro privato, il pilastro pubblico riesce, se la carriera lavorativa si allunga verso i 40 anni di anzianità (e magari anche oltre su base volontaria (cfr. articolo 14), a fornire tassi di sostituzione sufficientemente alti, nonostante la riduzione da 33 a 25 dei punti percentuali di contribuzione;
- sempre in maniera approssimativa, lo scenario 3) introduce la sopravvivenza dell'erede al *de cuius* con reversibilità all'80%; questo scenario può raffigurare il caso in cui l'ingresso nel lavoro avviene a 25 anni, il pensionamento a 65, il decesso a 80 e l'erogazione della reversibilità per i successivi 5 anni;
- i tassi di sostituzione sono lordi; nel passaggio dal lordo al netto, poiché il trattamento fiscale e contributivo sulle retribuzioni è più pesante di quello sulle pensioni (sia pubbliche sia private), i tassi aumentano⁵¹.

La combinazione di pilastro pubblico e pilastro privato, contestualmente alla riduzione al 25% dell'aliquota di contribuzione al primo e alla devoluzione al secondo dell'accantonamento TFR, è il

⁴⁹ Sia nell'attuale normativa sia nella normativa riformata secondo le indicazioni del presente disegno di legge.

⁵⁰ Si ipotizza una reversibilità scelta dal titolare all'80%. Oggi la reversibilità è fissata per legge (nel caso più ricorrente, il 60%).

⁵¹ È un punto di rilievo anche nei confronti internazionali. Il trattamento fiscale e contributivo relativo di redditi da lavoro e redditi da pensione cambia da Paese a Paese.

mix che permette di perseguire l'adeguatezza dei tassi di sostituzione in un contesto di sostenibilità macroeconomica e finanziaria in cui:

- è ridotta l'incidenza sul PIL della spesa pensionistica pubblica, per creare spazio ad altri istituti di *welfare* (famiglia, disoccupazione, istruzione, etc.);
- il criterio di finanziamento è ribilanciato tra ripartizione e smobilizzo degli investimenti effettuati *ad hoc*;
- le modalità di formazione dei benefici sono ribilanciate tra accumulazione nozionale e accumulazione reale⁵².

L'adeguatezza dei tassi di sostituzione e la sostenibilità macrofinanziaria deve, infine, essere valutata anche alla luce del successivo articolo 14 del disegno di legge delega.

⁵² Cfr. Pammolli-Salerno su www.cermlab.it, "Non si sottragga il TFR allo sviluppo del sistema pensionistico multipilastro".

Articolo 14**(Proseguimento del lavoro, cumulabilità dei redditi e opzione di esonero contributivo)**

Le difficoltà di bilancio nascenti dal processo di invecchiamento della popolazione e, nel contempo, la necessità di mantenere adeguati livelli di redditi in tutte le fasi della vita e non indebolire (anzi, rafforzare) la rete di prestazioni sociali, ha posto tra le questioni centrali dell'agenda di *policy* dei Paesi industrializzati l'allungamento della vita attiva e l'innalzamento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. A queste tematiche è dedicato un recente contributo dell'OCSE, "*Live longer, work longer*" che sottolinea proprio l'esigenza di non ostacolare / favorire la "*creazione della propria autonomia economica e del proprio benessere*" da parte dei singoli, come via per poter disporre anche di maggiori risorse pubbliche da dedicare alla redistribuzione e agli istituti assistenziali. Nel rapporto, la situazione dell'Italia è quella tra le più difficili (cfr. *infra* "Evidenza dai confronti internazionali").

L'articolo 14 è dedicato a creare le condizioni affinché le regole del sistema pensionistico non ostacolino / scoraggino / rendano non conveniente l'attività lavorativa, che rappresenta le fondamenta su cui costruire il sistema di sicurezza sociale. I precedenti articoli 4 e 5, che ridefiniscono i criteri di calcolo, introducono le innovazioni più importanti. Grazie a queste, si possono ridisegnare tutti i rapporti tra sistema pensionistico e mercato del lavoro, in maniera positiva, progressiva e coerente con le aspirazioni e gli incentivi individuali:

- i lavoratori autonomi mantengono la possibilità di continuare *sine die* l'attività lavorativa (unico limite nella normativa si sicurezza/ qualità);
- i lavoratori dipendenti (privati e pubblici) e parasubordinati hanno un limite massimo (67 anni di età e 40 di contribuzione) per la validità del rapporto di lavoro in corso; questo limite serve come clausola di possibile "ridefinizione" della caratteristiche del rapporto in corso, in assenza della quale si configurerebbe una sorta di facoltà di "scelta unilaterale" da parte del lavoratore rispetto al datore di lavoro⁵³;
- al di là del limite massimo, dipendenti e parasubordinati possono prolungare l'attività lavorativa *sine die*, purché sulla base di contratti (di qualsiasi tipologia e durata) stipulati *ex-novo*;
- rimane, ovviamente, ferma la possibilità del lavoratore di richiedere l'erogazione della pensione non appena soddisfatto il requisito anagrafico di cui al precedente articolo 3; nondimeno, al compimento del 67-esimo anno di età e del 40-esimo di anzianità, l'erogazione della pensione non è automatica, ma solo a richiesta del titolare, che può decidere di posticiparla perché ancora impegnato in attività lavorativa o per motivazioni altre;

⁵³ L'importante è che questa clausola intervenga al raggiungimento di "soglie qualificanti", al di sopra delle quali è razionale l'esigenza di ridiscutere gli aspetti del rapporto di lavoro, in maniera tale da permettere il ringiovanimento dello *staff*, liberare la disponibilità di contratti a tempo indeterminato per i più giovani, concordare nuove responsabilità e nuovi orari e ridefinire anche gli emolumenti.

- quando la pensione è calcolata secondo i criteri descritti agli articoli 4 e 5, non c'è convenienza per il lavoratore a pre-pensionarsi e a ricominciare a lavorare, né questa sua scelta può apportare nocimento alla finanza pubblica; per questo motivo, per le pensioni calcolate con i criteri degli articoli 4 e 5, vige perfetta cumulabilità con i redditi da lavoro di qualunque genere⁵⁴;
- la piena cumulabilità vale anche in capo agli eredi, per le pensioni di reversibilità e quelle indirette; in questo caso, si lascia al governo la facoltà di valutare se la perfetta cumulabilità debba valere solo per le pensioni totalmente contributive (che scontano all'origine la sopravvivenza al *de cuius*) o possa essere estesa anche alle altre (per le quali, anche dopo la correzione di cui all'articolo 5, la sopravvivenza al *de cuius* non è considerata o non è considerata *in toto*);
- la piena cumulabilità vale anche per le pensioni anticipate di invalidità (precedenti articoli 7 e 8) e per le rispettive eventuali prestazioni agli eredi (negli stessi termini esposti alla precedente *alinea*);
- la piena cumulabilità vale anche per le prestazioni assicurative di qualunque tipo fornite dall'INAIL (*cfr.* successivo articolo 19) e per le rispettive eventuali prestazioni agli eredi (negli stessi termini esposti alla precedente *alinea*);
- chi ottiene il primo reddito da pensione dopo i 67 anni o i 40 di contribuzione può, per l'eventuale successiva attività lavorativa, chiedere l'esonero dalla contribuzione sociale a suo carico⁵⁵; al Governo è lasciata la facoltà di rendere accessibile a tutti questa possibilità, ovvero di rendere accessibile a tutti l'esonero dai contributi pensionistici, limitando l'esonero dai contributi assicurativi soltanto ai redditi inferiori a predefinita soglia;
- coloro che hanno la prima pensione calcolata secondo i criteri di cui ai precedenti articoli 4 e 5, possono, a qualunque età/anzianità accedano alla prima pensione (anche con il solo requisito dei 57 anni di età), chiedere l'esonero dalla contribuzione pensionistica, purché la nuova attività avvenga nella forma di lavoro parasubordinato.

⁵⁴ Nel vecchio sistema contributivo la "velocità" con cui erano cerati benefici pensionistici era superiore a quella con cui venivano pagati contributi pensionistici; per questo motivo divenivano necessari sia requisiti di età/contribuzione stringenti, sia limiti altrettanto stringenti alla cumulabilità con i redditi da lavoro svolto in quiescenza. Per un approfondimento, *cfr.* Pammolli-Salerno (2004), "[Regole pensionistiche e prolungamento dell'attività: analisi del TIR e effetti del cumulo lavoro-pensione](#)" (Quaderno CERM n. 7-04) e "[Regole pensionistiche e incentivi al prolungamento della vita lavorativa: analisi del caso italiano](#)" (Quaderno CERM n. 6-04). I decreti delegati specificheranno che cosa accade quando una persona è titolare di più pensioni, delle quali una o più calcolate con i vecchi criteri e le altre con i criteri degli articoli 4 e 5. la scelta più lineare sarebbe quella di limitare la cumulabilità delle prime e liberalizzare totalmente la cumulabilità delle altre.

⁵⁵ In base ai precedenti articoli 6, 9 e 13, la contribuzione sociale, ricontabilizzata tutta a carico del lavoratore, si distingue in pensionistica (contributi del 25% del reddito) e assicurativa (assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione INAIL, altri istituti assicurativi; *cfr.* articoli 19 e 20). Gli istituti di natura assistenziale sono posti a carico della fiscalità generale.

In particolare, meritano alcuni commenti aggiuntivi le ultime due innovazioni normative proposte.

Quando la prima pensione è ottenuta dopo i 67 anni di età o i 40 anni di contribuzione, si può ritenere che siano state solcate due “soglie qualificanti” sia per la predisposizione dei propri redditi per la quiescenza, sia per la contribuzione agli istituti assicurativi (*extra* pensioni) che si rivolgono a tutta la platea dei lavoratori e si finanziano a ripartizione (es.: l’assicurazione contro la disoccupazione di cui al disegno di legge collegato descritto all’articolo 9); allora, per il lavoro post-pensionamento può essere lasciata facoltà di richiedere l’esonero dalla contribuzione sociale (pensionistica e assicurativa). In altri termini, si può ritenere che l’individuo abbia contribuito sufficientemente, sia all’accumulazione dei suoi benefici pensionistici sia al finanziamento degli istituti di assicurazione sociale; di conseguenza, il suo impegno lavorativo post-pensionamento può essere incentivato e premiato esonerandolo (a sua richiesta) dagli obblighi contributivi. L’incentivo-premio si giustifica con la “meritorietà” del lavoro in tarda età, che rafforza l’indipendenza/autonomia economica del lavoratore e della sua famiglia e, nel contempo, produce redditi assoggettati all’imposizione personale progressiva (IRE). V’è da aggiungere, che, assieme alla perfetta cumulabilità pensione-retribuzione, la facoltà di esonero dagli oneri sociali favorisce l’emersione del sommerso (recuperando gettito fiscale).

Il comma 8 dell’articolo 14 compie una distinzione. Per quanto riguarda la contribuzione pensionistica (il 25%), esso afferma che l’esonero può essere richiesto, senza nessun vincolo, da tutti coloro che si pensionano per la prima volta dopo i 67/40 anni di età/contribuzione. Per quanto riguarda, invece, la contribuzione assicurativa (*cfr.* successivi articoli 19 e 20), il Governo può valutare la restrizione dell’esonerabilità soltanto ai redditi da lavoro inferiori a predeterminata soglia. Questa scelta sarebbe volta a non indebolire la coesione sottesa alle assicurazioni sociali (*extra* pensioni), e in particolare quella contro la disoccupazione e quella contro gli infortuni sul lavoro (INAIL, così come se ne prospetta la riforma al successivo articolo 19). Infatti, come si è avuto modo di argomentare a proposito dell’articolo 9, l’importanza di queste assicurazioni, finanziate con una percentuale *flat* dei redditi da lavoro, deve essere valutata in ottica intertemporale: i loro parametri ottimali di funzionamento sono fissati *ex-ante* per tutta la carriera lavorativa che il singolo si troverà ad attraversare nel corso della sua vita; proprio per questo motivo, quanto più ampia è la platea dei contribuenti – possibili beneficiari tanto maggiore è la ripartizione del rischio e più contenuta l’aliquota *flat*. Poiché *ex-ante*, ad inizio carriera o addirittura prima ancora dell’inizio della carriera⁵⁶, nessuno può prevedere con sufficiente certezza se sarà o meno tra quelli che prolungheranno l’attività in tarda età, tutti hanno convenienza, *ex-ante*, a partecipare a un sistema di assicurazione sociale che si finanzia con una ripartizione ampia e tuteli dai rischi minimizzando i contributi che anno per anno sono richiesti ai singoli partecipanti.

Sempre a tale proposito, è opportuno sottolineare le differenze esistenti tra le prestazioni pensionistiche e quelle delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione o eventi invalidanti/inabilitanti sul lavoro. Entrambe sono prestazioni assicurative, perché si rivolgono ad una predefinita platea che vi ha titolo sulla base di una storia contributiva, però:

- la prestazione pensionistica consiste in un contratto di accumulazione nozionale con conseguente trasformazione in rendita secondo coefficienti che rispecchiano

⁵⁶ Addirittura a ritroso sino alla nascita, quando il “velo di ignoranza” può riservare collocazioni sociali anche molto diverse.

- la sopravvivenza media e che, sulla base di questo disegno di legge, diventano personalizzati (considerano età, sesso e casistica di discendenza ereditaria);
- le prestazioni assicurative in senso stretto, invece, coprono da eventi negativi e incerti che possono colpire il singolo (disoccupazione, infortunio, etc.).

Le prestazioni pensionistiche sono perfettamente appropriabili dal titolare e dai suoi eredi, a meno del riferimento alla sopravvivenza media. La *ratio* della loro erogazione da parte dello Stato risiede:

- nell'ottimalità della combinazione di capitalizzazione nozionale finanziata a ripartizione e capitalizzazione reale finanziata con lo smobilizzo di investimenti effettuati *ad hoc*⁵⁷;
- nell'ottimalità della combinazione tra risparmio pensionistico di base e obbligatorio e risparmio facoltativo e fiscalmente agevolato⁵⁸.

Per contro, le prestazioni assicurative in senso stretto tutelano dall'eventualità di rischi specifici, e da questo punto di vista sono strumenti che integrano maggiormente i valori di sostegno del gruppo nei confronti del singolo e quindi di coesione sociale.

È a partire da questa differenza che si lascia al Governo la valutazione se permettere e in quali proporzioni l'esonero dalla contribuzione assicurativa.

Infine, il comma 9 permette che, a qualunque età/anzianità il lavoratore abbia deciso di pensionarsi (purché dopo i 57 anni; *cfr.* articolo 3), egli possa, se la prima pensione è calcolata con i criteri di cui agli articoli 4 e 5, chiedere l'esonero dalla contribuzione pensionistica (non quella assicurativa) se la successiva nuova attività di lavoro avviene nella forma del lavoro parasubordinato o autonomo. Questa previsione mira, nel contempo, (1) a promuovere il *turnover* anziani-giovani nelle modalità contrattuali del lavoro dipendente regolare (a tempo indeterminato e determinato)⁵⁹, (2) a incentivare il prolungamento delle carriere, e (3) a favorire l'emersione del lavoro sommerso.

Si sottolineano alcuni aspetti:

- in primo luogo, mentre la decontribuzione di cui al comma 8 è permessa indipendentemente dal criterio di calcolo della pensione, quella del comma 9 è permessa solo per coloro che si pensionano la prima volta con i nuovi criteri di calcolo; questo perché, mentre la prima decontribuzione richiede il raggiungimento di "soglie qualificanti" di età/anzianità, la seconda diviene possibile subito dopo il compimento del 57-esimo anno di età;

⁵⁷ *Cfr.* Pammolli-Salerno su www.lavoce.info, "PIL, fondi pensione e TFR" (*cit.*).

⁵⁸ Questa ottimalità deriva dalla caratteristica di "bene meritorio" del risparmio pensionistico, perché favorisce la costruzione di una condizione di autonomia e indipendenza economica del singolo e della sua famiglia. La *ratio* dalla decontribuzione pensionistica risiede proprio nel fatto che, raggiunte le "soglie qualificanti", il risparmio pensionistico perde mano a mano la caratteristica di bene "meritorio", e più ampi spazi di scelta individuale posso essere riconosciuti. Una *ratio* simile, ma con una valenza in più, riguarda l'esonerabilità della contribuzione assicurativa: al raggiungimento delle "soglie qualificanti", la partecipazione del singolo alla costruzione della coesione sociale può ritenersi ormai compiuta e, di conseguenza, lo stesso può essere sollevato da ulteriori sforzi.

⁵⁹ Oltretutto, in età avanzata, formule contrattuali più flessibili negli orari e negli obblighi di presenza avrebbero anche altri pregi.

- per questa stessa ragione, il comma 9 limita l'esonerabilità alla sola contribuzione pensionistica e in nessun caso la estende anche a quella assicurativa;
- inoltre, il lavoro autonomo cui si fa riferimento è quello attualmente rientrante sotto la gestione dell'INPS (artigiani e commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri); appare logico, infatti, che le possibilità di decontribuzione si rivolgano alle stesse categorie coinvolte dal complesso degli interventi previsti nel disegno di legge⁶⁰.

In conclusione, questo articolo ristruttura tutti i rapporti tra le regole pensionistiche e il mercato del lavoro. Una volta che i criteri di calcolo delle pensioni sono stati resi neutrali sul piano finanziario-attuariale, allora è possibile, non solo rendere flessibile il pensionamento al di sopra del 57-esimo anno, ma anche:

- liberalizzare completamente il cumulo pensione – reddito da lavoro;
- permettere esoneri contributivi *cum granu salis*, per premiare la continuazione delle carriere, da cui discendono vantaggi sia per il diretto interessato che per l'economia/società.

Si afferma anche la piena cumulabilità del reddito da lavoro con le prestazioni assicurative INAIL; questa previsione⁶¹:

- da un lato completa la appropriabilità, senza vincoli/abbattimenti, da parte del singolo delle prestazioni sociali per le quali egli ha contribuito;
- dall'altro permette che l'istituto assicurativo INAIL concorra senza limiti ad integrare le disponibilità economiche dei soggetti incorsi in eventi invalidanti/inabilitanti, che nella maggior parte dei casi sono gli stessi che non riescono ad accumulare sufficienti benefici pensionistici.

Su queste basi, i funzionamenti del sistema pensionistico, dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e del mercato del lavoro non si ostacolano a vicenda, ma anzi sono integrati, a promuovere il benessere individuale e collettivo in un contesto in cui è sempre premiato l'atto di impegno lavorativo e produttivo.

⁶⁰ È facoltà del Governo valutare/indagare la possibilità di estendere il disegno di legge anche alle Casse dei liberi professionisti e agli altri Enti eroganti trattamenti pensionistici dotati di autonomia statutaria e di bilancio.

⁶¹ L'impianto del disegno di legge prevede (come si è già detto) la completa e netta separazione tra prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali. Per rimanere fedeli a questo impianto (che ha il pregio di razionalizzare il sistema di *welfare* a partire dalle fondamenta), qualunque istituto che si discosti dalla piena appropriabilità, da parte del singolo, delle prestazioni per le quali ha acquisito "il diritto e la misura" in base ad una storia contributiva, ricade all'interno dell'assistenza e deve trovare finanziamento nella fiscalità generale. Più in particolare, per le prestazioni pensionistiche e assicurative l'effetto redistributivo interpersonale è o assente, o minore o comunque non costituisce l'obiettivo principe, mentre per le prestazioni assistenziali lo è (*cfr. infra*, articolo 19).

Stimare l'effetto del presente articolo in termini di

- prolungamento delle carriere,
- emersione del sommerso,
- maggior gettito contributivo,
- maggior gettito fiscale,
- riduzione della disoccupazione,

non è immediato e si preferisce rimandare le computazioni alle opportune sedi istituzionali.

Articoli 15, 16 e 17

(Estensione e generalizzazione degli istituti di totalizzazione, riunione, ricongiunzione pensione supplementare)

(Generalizzazione dell'istituto del supplemento di pensione)

(Versamento della contribuzione pensionistica)

L'obiettivo dei primi due articoli (15 e 16) è quello di permettere/garantire la naturale continuità della vita lavorativa. In un sistema ricondotto alla neutralità finanziario-attuariale, non esiste ragione per porre limitazioni alla perfetta appropriabilità dei risultati della contribuzione pensionistica (salvo il raggiungimento del limite anagrafico di cui all'articolo 3). Perché mai la carriera dovrebbe essere suddivisa in "compartimenti stagni" che possono causare costi per il lavoratore (complessità e discontinuità della normativa con perdite di contributi/benefici), mentre unico elemento rilevante dovrebbe essere lo svolgimento di attività lavorativa, in qualsivoglia formula contrattuale e in qualsivoglia settore/compartimento?

Con regole pensionistiche non neutrali sul piano finanziario-attuariale, come quelle del vecchio retributivo, i requisiti minimi per la maturazione del diritto a pensione specifici per ogni Fondo/Cassa avevano tre ragioni di essere:

- un sistema estremamente parcellizzato tra categorie, ognuna formalmente responsabile dell'andamento finanziario della propria gestione pensionistica;
- le regole di computo diverse e tutte "generose" esistenti prima del processo di riforma degli anni Novanta;
- la necessità di evitare che ciascun Fondo/Cassa non si trovasse a corrispondere trattamenti pensionistici ("generosi" come quelli del vecchio retributivo) senza essere stato precedentemente destinatario di una sufficiente storia contributiva⁶².

All'interno delle vecchie regole, quindi, è divenuto necessario porre dei vincoli alla maturazione del diritto a pensione nei Fondi e nelle Casse attraverso cui il lavoratore poteva transitare durante la sua carriera. D'altro canto, la fattispecie era rara, visto che negli anni passati la mobilità del lavoro, e soprattutto una mobilità tale da comportare il cambiamento di Fondo/Cassa di appartenenza, era limitata.

Adesso una scelta del genere è superata:

- perché la riforma del 1995 ha trasformato (sia pure dopo una troppo lunga transizione che questo disegno di legge intende velocizzare) il sistema pensionistico in contributo nozionale, sostanzialmente neutrale sul piano finanziario-attuariale;
- perché la mobilità del lavoro è aumentata ed è necessario non ostacolarla (come accade quando le regole pensionistiche penalizzano i cambiamenti di professione, categoria, comparto, etc.), per promuovere la piena occupazione, il ricambio generazionale, il ricorso il più possibile a forme contrattuali ottimali nelle varie fasi della vita attiva;
- perché contrasta con l'obiettivo dell'adeguatezza delle pensioni, soprattutto quando si riconoscono benefici inferiori rispetto alla storia contributiva effettiva;

⁶² La ragione, in ultima analisi, era quella del controllo della spesa pensionistica aggregata.

- perché contrasta con l'obiettivo del prolungamento delle carriere, che in molti casi può comportare un cambiamento di tipologia contrattuale o anche di comparto o di lavoro/professione.

L'articolo 15 stabilisce che le contribuzioni versate sono da considerarsi con continuità, senza artificiose suddivisioni e senza perdite. Il calcolo della pensione è unico e si applica a tutta la storia contributiva. Unico requisito per l'accesso al diritto a pensione è quello anagrafico (57 anni) fissato dall'articolo 3.

Questa scelta non crea alcun problema organizzativo per le carriere che si svolgono interamente all'interno di lavori/professioni che oggi fanno riferimento alle gestioni pensionistiche di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST, le stesse per le quali l'articolo 17 richiede la fusione nel nuovo Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico⁶³ (e le stesse alle quali è indirizzato il presente disegno di legge). La fusione comporterà una condivisione effettiva della tesoreria e auspicabilmente anche delle economie di scala e di scopo, con conseguenti riduzioni dei costi di gestione/amministrazione.

La considerazione senza soluzione di continuità della carriera aumenterà la spesa pensionistica pubblica rispetto alla situazione in cui esistono vincoli e limiti, sinora risolti attraverso gli istituti della totalizzazione, della riunione, della ricongiunzione, del supplemento di pensione e della pensione supplementare, con dettagli specificati in convenzioni stipulate tra Fondi/Casse⁶⁴. V'è da sottolineare, tuttavia, come questo aumento di spesa sia la conseguenza del naturale diritto del lavoratore ad appropriarsi dei frutti del proprio risparmio pensionistico, e soprattutto la conseguenza della revisione dei criteri di calcolo della pensione verso la piena neutralità finanziario-attuariale. È da vedersi, quindi, come parte del progetto razionalizzante che il disegno di legge porta avanti.

Più complesso è affermare il principio della continuità della carriera ai fini pensionistici quando i cambiamenti di lavoro riguardano lavori e professioni che fanno riferimento alle Casse dei liberi professionisti e alle altre gestioni cui la riforma del 1995 ha concesso autonomia statutaria e di bilancio. Le pensioni erogate da queste Casse non sono direttamente coinvolte dalla riforma proposta dal presente disegno di legge⁶⁵, anche se sarebbe auspicabile che le regole della pensione pubblica fossero omogenee per tutti, a realizzare quel risparmio "meritorio" di lungo termine che persegue l'autonomia/indipendenza economica del singolo e solleva il più possibile le finanze pubbliche da interventi *ex-post* di carattere assistenziale⁶⁶.

È vero che i casi di carriere che si svolgono in parte come lavoro dipendente e autonomo (con trattamenti a carico di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST) e in parte come libero

⁶³ L'Ente unificato è gestore di prestazioni previdenziali e non solo pensionistiche, alla luce del successivo articolo 22.

⁶⁴ Per una descrizione, *cf.* Pammolli-Salerno (2005), "Alcuni vantaggi 'minori' del contributivo: ricongiunzione e totalizzazione", Quaderno CERM n. 2-05 su www.cermlab.it.

⁶⁵ *Cfr.* però articolo 39.

⁶⁶ Se il principio in base a cui si giustifica l'esistenza del sistema pensionistico pubblico è quello della "meritorietà" di una soglia base di risparmio di lungo termine (con la diversificazione tra capitalizzazione nozionale e reale e tra finanziamento a ripartizione e con smobilizzo *asset*, di cui si è detto), non si vede motivo per trattare diversamente le varie categorie lavorative e professionali. Sul punto *cf.* anche Fornero (2006), "Casse senza soldi" (24/11/2006) su www.lavoce.info.

professionista (le Casse e le altre gestioni) sono meno frequenti, ma questo non esime dall'obbligo che la normativa li tratti in maniera paritaria rispetto alla casistica generale. Inoltre, è bene che la stessa normativa diventi il più possibile flessibile e pronta ad accogliere tendenze e sviluppi del mercato del lavoro che oggi possiamo anche non essere in grado di intravedere appieno.

Nel caso vengano coinvolte le Casse dei liberi professionisti e le altre gestioni autonome, il comma 3 dell'articolo propone un criterio per ricomporre l'unitarietà della carriera e assegnare a ciascun Ente responsabile di erogare i trattamenti la sua "parte". Ciascuna Cassa / gestione autonoma si fa carico⁶⁷:

- per le pensioni e le quote di pensione contributive, del pagamento di un ammontare pari alla trasformazione in rata, secondo il dettato della legge n. 335 dell'8 Agosto 1995, del montante dei contributi a loro versati (qualunque sia l'anzianità contributiva maturata presso la stessa cassa / gestione autonoma)⁶⁸;
- per le pensioni e le quote di pensione retributive calcolate secondo le modalità di cui al precedente articolo 5, si fa carico del pagamento di una percentuale della pensione o della quota di pensione pari alla percentuale del montante contributivo complessivo (virtualmente calcolato) derivante dai contributi alla stessa Cassa /gestione autonoma versati⁶⁹;
- in particolare, l'assegnazione delle percentuali avviene applicando virtualmente ai contributi pensionistici di tutta la carriera il sistema di calcolo contributivo, con ricorso al tasso di crescita medio quinquennale del PIL così come storicamente registrato dall'ISTAT.

Questa soluzione permette, nel contempo, di mantenere una posizione di autonomia per le Casse dei liberi professionisti e le altre gestioni, chiedendo loro, però, di accettare delle regole trasparenti e basate su logica finanziaria, per individuare le responsabilità di pagamento delle pensioni di lavoratori con carriera mobile.

L'articolo 15, dato il significativo cambiamento che richiede soprattutto dal lato degli Enti erogatori, trova applicazione soltanto per le pensioni con decorrenza successiva all'entrata in vigore dei decreti delegati e, quindi, soggette ai nuovi criteri di calcolo di cui ai precedenti articoli 4 e 5.

Per favorire la transizione, anche l'articolo 16 riguarda tutti coloro che si pensionano per la prima volta con criteri di calcolo della pensione modificati dagli articoli 4 e 5. L'articolo 16 razionalizza e semplifica il calcolo delle pensioni cui si ha diritto quando, già percettori di pensione, si chieda l'erogazione di un nuovo trattamento sulla base di nuova attività di lavoro/contribuzione. Dal momento dell'entrata in vigore dei decreti delegati, l'istituto del supplemento di pensione viene generalizzato e, a fronte di contributi pensionistici versati dopo il primo pensionamento:

- il lavoratore può chiedere la loro trasformazione in una nuova pensione (la "pensione aggiuntiva");
- la nuova pensione è calcolata sempre con il criterio contributivo nozionale di cui all'articolo 4;

⁶⁷ Su questo stesso piano, la sentenza n. 61/1999 della Corte Costituzionale.

⁶⁸ Il criterio retributivo si presta naturalmente a riferire a ciascun Ente erogatore la sua quota di pensione.

⁶⁹ Dopo che le pensioni retributive sono state corrette in senso finanziario-attuariale, si propone una suddivisione tra Enti erogatori che approssimi il più possibile quella che deriverebbe dal criterio di calcolo contributivo.

- la richiesta può essere reiterata senza limiti, anche annualmente; ovvero può esser fatta un'unica volta per più anni;
- la nuova pensione si aggiunge a quella / a quelle che il lavoratore già percepisce.

L'istituto della "pensione aggiuntiva" è unico per tutti i lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi. La sua funzione, oltre a quella di completare l'appropriabilità dei frutti del risparmio pensionistico, è quella di favorire il prolungamento delle carriere:

- allargando il novero delle scelte che il lavoratore può compiere tra pensione e lavoro;
- allargando al massimo le possibilità che il lavoratore ha di convertire in rate di pensione i contributi pensionistici versati dopo il primo pensionamento.

È di rilievo, infine, quanto stabilito dal comma 7: poiché il pensionamento è possibile dopo il compimento del 57-esimo anno di età (articolo 3) e l'obbligo dell'interruzione del rapporto di lavoro in corso cade al 67-esimo anno di età o al 40-esimo di contribuzione (articolo 14), la pensione aggiuntiva è lo strumento che permette, in costanza di rapporto di lavoro, di richiedere l'erogazione della pensione continuando regolarmente a lavorare/contribuire. In un momento successivo, la nuova contribuzione varrà una o più pensioni aggiuntive.

Gli articoli 15, 16 e 17 si aggiungono al 14 nell'armonizzare le regole del sistema pensionistico con gli incentivi individuali e il funzionamento del mercato del lavoro, in maniera tale da non ostacolare mai, e anzi favorire, l'attività lavorativa/produttiva, un naturale e volontario passaggio a contratti di tipo parasubordinato e flessibile nell'ultima parte della carriera, il *turnover* generazionale.

Box 3 – Alcune definizioni

Pensione supplementare - È la pensione di vecchiaia erogata in favore dell'iscritto all'assicurazione generale obbligatoria che, compiuta l'età pensionabile e non avendo una contribuzione sufficiente per ottenere la prestazione pensionistica, ne acquisisce il diritto perché titolare di una pensione in un'altra gestione o fondo pensionistico.

Ricongiunzione - procedimento attraverso il quale vengono accentrati in una unica Gestione pensionistica i contributi presenti in più Casse pensioni. Con la ricongiunzione si realizza una nuova posizione assicurativa costituita da tutti i contributi già accreditati in più Gestioni; il trattamento pensionistico è determinato dalla Gestione presso la quale sono stati ricongiunti tutti i contributi. Il procedimento di ricongiunzione è disciplinato dalla legge 7 febbraio 1979, n. 29 per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti) e dalla legge 5 marzo 1990, n. 45 per i liberi professionisti.

Riunione - procedimento attraverso il quale è consentito di considerare i contributi presenti in più Gestioni al fine di raggiungere il requisito contributivo necessario per il diritto alla pensione. In questo caso non avviene il trasferimento della contribuzione e ogni Gestione liquida il trattamento pensionistico di competenza applicando le proprie normative e tenendo conto della sola anzianità contributiva presente presso di sé (art. 57 del RDL 3 marzo 1938, n. 680; art. 112 del DPR 29 dicembre 1973, n. 1092; art. 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233).

Supplementi di pensione - Se dopo il pensionamento si prosegue nell'attività lavorativa con il versamento di ulteriore contribuzione, si matura il diritto a quote di supplementi di pensione, calcolati sulla nuova contribuzione, che si sommano all'importo della pensione già in godimento.

Totalizzazione - procedimento attraverso il quale è consentito di considerare i contributi presenti in più Gestioni al fine di raggiungere il requisito contributivo necessario per il diritto alla pensione. In questo caso non avviene il trasferimento della contribuzione e ogni Gestione liquida una quota di pensione proporzionale all'anzianità contributiva presente presso di sé: ogni Gestione interessata determina l'importo di una pensione teorica come se tutta la contribuzione fosse accentrata presso di sé e pone in pagamento la quota di tale pensione teorica proporzionale al rapporto tra la contribuzione accreditata presso la Gestione stessa e la contribuzione complessiva (art. 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).

Articolo 18

(Rimozione degli istituti dell'anzianità figurativa e dell'accredito di contributi figurativi)

Il riconoscimento di anzianità/contributi virtuali non può più essere utilizzato (fatti salvi i diritti già maturati di cui al comma 3) per compensare situazioni di svantaggio o sanare insufficienze della rete di protezione sociale.

Il riconoscimento di anzianità/contributi virtuali:

- confonde prestazioni pensionistiche e prestazioni assistenziali, tradendo uno dei principi cardine che il disegno di legge vuole affermare;
- utilizza l'accumulo di prestazioni per la vecchiaia come uno strumento improprio per far fronte a situazioni che avrebbero bisogno di una tempistica e di una commisurazione molto meglio tarata sulla natura del bisogno, sulle sue modalità di manifestazione, sulla sua durata e sul suo rapporto con gli incentivi individuali all'indipendenza/autonomia economica;
- "gonfia" l'accumulazione nozionale senza una sottostante produzione di reddito con versamento dei contributi, indebolendo la logica macroeconomica della riforma del 1995 che ha espressamente ricercato il collegamento tra creazione del montante e crescita del PIL;
- come conseguenza del precedente punto, contrasta con la necessità di bilanciamento tra accumulazione nozionale e accumulazione reale e tra finanziamento a ripartizione e finanziamento tramite smobilizzo di *asset*.

Il calcolo delle pensioni non prevede più il riconoscimento di anzianità/contributi virtuali., per qualsivoglia finalità essi sono stati originariamente introdotti. Contemporaneamente, si procede all'implementazione di un ventaglio di istituti finanziati dalla fiscalità generale, dedicati a prestare assistenza in tutti i casi in cui la normativa pensionistica ha sinora sentito l'esigenza di accrediti virtuali⁷⁰ (dalla maternità, alla famiglia, ai casi di disabilità, etc.). Tali istituti possono anche prendere la forma di declinazioni del reddito minimo di cittadinanza.

La rimozione degli accrediti virtuali è resa percorribile anche dalla implementazione dei nuovi ammortizzatori del mercato del lavoro di cui al precedente articolo 9, che si prospettano anch'essi come l'introduzione di strumenti più adatti per tempistica, disegno delle caratteristiche e coerenza con gli incentivi individuali.

⁷⁰ Il Governo è infatti chiamato ad una ricognizione della casistica e della *ratio* degli accrediti virtuali.

Articolo 19**(Assicurazione degli infortuni sul lavoro - INAIL)**

L'INAIL diviene una direzione dell'Ente Gestore della Previdenza Pubblica.

L'INAIL è riorganizzato per metter in atto una assicurazione generale di tutto il lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo, con finanziamento tramite un'aliquota *flat* applicata annualmente ai redditi da lavoro. Tale aliquota sarebbe a carico del solo lavoratore, per le stesse ragioni e previa i medesimi cambiamenti di contabilizzazione descritti al precedente articolo 9.

Le prestazioni sono completamente finanziate tramite i premi pagati anno per anno dalla platea dei contribuenti, senza alcun concorso della fiscalità generale. Si tratta, infatti, di prestazioni di natura assicurativa pura che si rivolgono a platea diversa dalla cittadinanza e, di conseguenza, non possono fare appello, per il loro finanziamento, alle risorse della fiscalità generale.

Il mercato non sarebbe in grado di fornire un'assicurazione contro gli infortuni così ampia e generalizzata:

- è "miope" e i singoli lavoratori valuterrebbero la convenienza all'assicurazione non *ex-ante*, per tutto quello che può succedere dal momento dell'ingresso nel mondo del lavoro sino alla quiescenza, ma anno per anno, desiderandone l'esistenza quando sono giovani e con contratti precari a basse retribuzioni, e volendosene svincolare quando sono adulti e affermati (una sorta di *auto-screaming*; cfr. argomentazioni a proposito dell'articolo 9);
- tenterebbe il perfetto *screaming* tra le situazioni individuali, assicurando con premi più bassi i lavoratori in buona salute e impiegati in attività poco rischiose, e con premi più alti (o addirittura non assicurando) quelli con salute cagionevole e impiegati in lavori ad alto rischio;
- gestirebbe l'assicurazione con costi molto più elevati, poiché mancherebbe della possibilità di far riferimento alla platea di tutti i lavoratori e di finanziare il programma assicurativo a ripartizione.

Come si è già affermato, l'obbligatorietà della copertura e l'uniformità dell'aliquota per tutti i lavori, senza distinzione di settore, comparto, tipologia contrattuale, non toglie all'istituto la sua natura prettamente assicurativa. È vero che un'assicurazione siffatta è primario strumento di coesione sociale perché attiva degli interventi di sostegno "dal gruppo al singolo" e sottintende flussi redistributivi dagli individui impegnati in lavori meno rischiosi a quelli a più alto rischio, ma:

- come nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione (la *ratio* è la stessa descritta per l'articolo 9), l'aliquota *flat* va interpretata come quella media che *ex-ante*, anche prima di approcciare il mercato del lavoro, ogni lavoratore accetterebbe sui suoi redditi futuri (ignoti al pari della suo futuro impiego) pur di disporre di uno strumento di sostegno contro eventi invalidanti/inabilitanti sul posto di lavoro;
- la redistribuzione intertemporale e la riduzione del rischio lungo tutto il ciclo di vita sono caratteristiche più importanti, nella logica di funzionamento di questo strumento, dei flussi redistributivi attivati *ex-post* tra i singoli partecipanti;
- il punto precedente è tanto più realistico, se si riflette che, quanto più ampia è la platea di riferimento, tanto minore può essere l'aliquota *flat* di finanziamento,

- con ciò riducendosi al minimo i contributi annuali individuali e anche gli effetti distorsivi impliciti nei prelievi proporzionali ai redditi;
- infine, come nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione (*cfr. CiccioMessere-Mondauto cit.*), il collegamento delle prestazioni monetarie (rendita e capitale) ai redditi da lavoro dell'ultimo anno o degli ultimi anni concorre a confermare la natura assicurativa, perché introduce delle distinzioni nell'accesso a i benefici a seconda della storia contributiva individuale⁷¹.

Alla luce della loro natura assicurativa, le prestazioni INAIL sono sempre perfettamente cumulabili sia con i redditi da pensione (diretta, di reversibilità, indiretta) calcolati con i criteri degli articoli 4 e 5, sia con i redditi da lavoro.

La perfetta appropriabilità di prestazioni assicurative, a fronte di contribuzioni e commisurate alle contribuzioni, mira a:

- non disincentivare l'attività lavorativa,
- non disincentivare l'accumulo di benefici pensionistici attraverso l'attività lavorativa,
- promuovere l'adeguatezza dei redditi, sia nel corso della vita attiva che *post*-pensionamento, come diretta conseguenza dell'impegno individuale, e sia attraverso il lavoro che attraverso la partecipazione agli istituti di assicurazione sociale.

I commi 8-10 contengono il raccordo tra le prestazioni monetarie di INAIL e l'istituto del reddito minimo di cittadinanza. In particolare, i commi permettono che il beneficiario delle prestazioni INAIL (il titolare o eventualmente l'erede lì dove prevista la reversibilità) possa posticipare l'erogazione della prestazione per poter avere accesso al trattamento del reddito di cittadinanza, quando, al netto della stessa prestazione, egli divenga eligibile per il trattamento del reddito di cittadinanza. Nel caso in cui la prestazione monetaria INAIL venga posticipata, essa si accumula in capitalizzazione nozionale come descritto ai precedenti articoli 7 e 8, per poi, quando il beneficiario sceglie di avvalersene:

- essere liquidata in forma capitale, se la prestazione originaria era in forma capitale;
- essere trasformata in una rendita che si aggiunge alla rendita originaria rivalutata per l'inflazione; questa rendita aggiuntiva è calcolata con riferimento alle stesse tavole di mortalità/sopravvivenza utilizzate per la determinazione dei coefficienti di trasformazione "Dini".

Le prestazioni INAIL e le relative eventuali prestazioni agli eredi non sono mai cumulabili con il reddito di cittadinanza. A differenza della rendita INAIL, il reddito di cittadinanza non dà luogo a prestazione indiretta o di reversibilità⁷².

⁷¹ Non si entra nei dettagli delle caratteristiche delle prestazioni INAIL, ma si invita il Governo a riconsiderarne le modalità di calcolo, per tener conto delle sopra esposte considerazioni.

⁷² Come nel caso delle pensioni di importo basso (*cfr. articoli 6, 7 e 8*), il reddito di cittadinanza è accessibile solo in alternativa alla prestazione assicurativa (pensionistica o assicurativa pura). Le prestazioni a cui si rinuncia temporaneamente (che si pospongono) si accumulano nel tempo al tasso di rendimento nozionale "Dini", per essere erogate quando il loro importo sarà divenuto più conveniente di quello della prestazione assistenziale del reddito di cittadinanza. È

Articoli 20, 21, 22, 23, 24 e 25

**(Oneri sociali diversi dalla contribuzione pensionistica e dal premio INAIL)
(Riscatto, contribuzione volontaria e costituzione di rendita)
(Il bilancio consolidato dell'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico)
(I bilanci pluriennali)
(Definizione: la pensione pubblica)
(Il finanziamento della spesa sociale)**

L'articolo 20 chiede che tutti gli istituti del *welfare system* vengano rivisitati e riformati alla luce della suddivisione tra:

- prestazioni pensionistiche,
- prestazioni assicurative pure,
- prestazioni assistenziali.

L'articolo 21 chiede che la casistica del riscatto⁷³ (laurea, specializzazione *post* laurea, periodi di aspettativa, periodi di lavoro all'estero, congedi per ragioni di studio, congedi per ragioni familiari, servizio militare come trattenuto o da richiamato, etc.⁷⁴), della contribuzione volontaria in assenza di sottostante attività lavorativa e di costituzione di rendita (tramite versamento di capitale *una tantum*) venga:

- o rimossa (con salvaguardia dei diritti già acquisiti),
- o limitata alle situazioni maggiormente meritevoli.

Si chiede anche che, a partire dall'approvazione dei decreti delegati, i tre istituti divengano disponibili in egual maniera ai lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi; nonché che essi adottino il criterio contributivo nozionale, con erogazione di una pensione aggiuntiva a fronte di contributi versati dal richiedente in una o più soluzioni (indipendentemente dal fatto che il lavoratore rientri nel criterio retributivo, di transizione o contributivo della pensione).

Questi tre istituti interferiscono con il funzionamento di un sistema pensionistico in cui:

- la contribuzione è frutto anno per anno di sottostante attività lavorativa ...
- ... di modo che possa trovare piena applicazione la funzione di spostare redditi nel tempo;
- la capitalizzazione nozionale è ribilanciata attraverso lo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione reale;
- il finanziamento a ripartizione è ribilanciato attraverso il finanziamento tramite smobilizzo di *asset* proprio dei pilastri privati;

una soluzione, da valutare meglio nei dettagli applicativi, che aspira ad eliminare i contrasti tra le prestazioni assistenziali e gli incentivi al lavoro e alla produzione per costruire autonomamente i propri redditi per la quiescenza e contribuire all'assicurazione INAIL. La prestazione assistenziale non vanifica mai gli sforzi profusi durante la vita lavorativa.

⁷³ Con l'istituto del riscatto, il lavoratore può coprire, a proprie spese, alcuni periodi espressamente previsti dalla legge per i quali non esiste un obbligo assicurativo nei confronti del sistema pensionistico. Nella generalità dei casi, i contributi sono utili sia per il diritto sia per la misura della pensione.

⁷⁴ La normativa non è uniforme per tutti gli Enti erogatori e si avverte l'esigenza di una ricognizione di tutta la casistica oggi vigente, prima di procedere a razionalizzare.

- nel *mix* pubblico-privato, la spesa pubblica è ridimensionata per rendere finanziabili e sostenibili altri istituti del *welfare system* a carattere assicurativo puro e assistenziale.

In altre parole, si invita a riflettere sul fatto che, di fronte all'obiettivo di ribilanciare componenti pubbliche e private nel sistema pensionistico, possano risultare controproducenti opzioni volontarie di maggior partecipazione al sistema pubblico, ulteriori rispetto all'obbligo di contribuzione sui redditi da lavoro. La *ratio* è complementare a quella in base alla quale si è chiesta l'eliminazione degli accrediti figurativi (articolo 18):

- il sistema pensionistico pubblico non deve sostituirsi agli strumenti di investimento;
- né essere utilizzato a sostegno/compensazione di scelte individuali che dovrebbero ricercare "internamente" la loro vantaggiosità, come nel caso degli anni universitari che dovrebbero dischiudere opportunità di maggiori guadagni e di maggiori risparmi (obbligatori e volontari) pensionistici;
- né rivestirsi di natura "risarcitoria" per compensare dell'espletamento di doveri connaturati allo *status* di cittadinanza, come nel caso del servizio di leva;
- né esser forzatamente utilizzato in sostituzione di strumenti assistenziali (se ne è già discusso).

Per approfondire alcuni esempi, nel caso del riscatto degli anni universitari, l'opzione risulta addirittura foriera di possibili discriminazioni, in quanto:

- indebolisce gli incentivi individuali/familiari ad affrontare con il massimo impegno la formazione e l'ingresso nel mondo del lavoro, per non disperdere risorse di tempo e monetarie;
- è più facilmente praticabile dai soggetti a maggior reddito, che possono essere sia quelli che hanno avuto successo nel processo di formazione e di inserimento nel lavoro, sia quelli appartenenti alle fasce sociali più alte; meglio sarebbe investire sull'università (per fornire prestazioni qualitativamente superiori) e nel contempo finanziare una nuova rete di ammortizzatori contro la disoccupazione che permetta di non svilire e disperdere il capitale umano.

Nel caso del riscatto del servizio militare, il punto di vista è ancora più generale. Dallo *status* di cittadinanza, infatti, derivano sia obblighi (non solo il servizio di leva) sia diritti (per esempio il reddito minimo di cui si propone l'inserimento). Il rapporto tra obblighi e diritti deve trovare il suo bilanciamento nel complesso dei funzionamenti della società e dell'economia. La domanda da porsi è la seguente:

- è preferibile permettere il riscatto del servizio di leva, più agevole per coloro con maggiori disponibilità reddituali ...
- ... o piuttosto finanziare una nuova rete di ammortizzatori del mercato del lavoro che permetta, pur dopo aver ritardato l'ingresso sul mercato del lavoro per il periodo di leva, di ottimizzare i tempi di impiego/reimpiego e non disperdere il capitale umano?

Per quanto riguarda gli altri casi di riscatto (gravi motivi di famiglia, assistenza ai disabili, gravidanza, puerperio, etc.⁷⁵), è auspicabile la loro sostituzione con strumenti assicurativi e/o assistenziali che siano temporalmente coincidenti con l'insorgenza dei bisogni e disegnati con caratteristiche specifiche a seconda del singolo bisogno. Questo è tanto più vero se si riflette che il riscatto è a pagamento e, di conseguenza, il supporto al singolo che fronteggia una situazione di difficoltà è, in realtà, solo formale. Il coinvolgimento del sistema pensionistico appare in questi casi improprio, alla stregua di come lo è nel caso di accrediti figurativi o dell'utilizzo di aliquote di computo diverse da quelle effettive: crea confusione tra prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali, rendendo meno governabile il *welfare system* e meno incisiva e risolutiva la sua azione.

L'articolo 22 chiede la predisposizione di un bilancio consolidato dell'Ente Gestore del Sistema Previdenziale Pubblico.

L'articolo 23 chiede la predisposizione di bilanci pluriennali (decennali) che evidenzino l'effetto previsto sui conti dell'evoluzione demografica e delle riforme strutturali adottate sulla base del presente disegno di legge.

L'articolo 24 ridefinisce l'aggregato di spesa pensionistica pubblica come quello direttamente riconducibile al funzionamento delle nuove regole proposte in questo disegno di legge e, pertanto, non comprendente né le prestazioni di natura assicurativa pura né le prestazioni assistenziali.

L'articolo 25 ribadisce che:

- le prestazioni assicurative sono finanziate dai contributi raccolti sulla platea assicurata,
- le prestazioni assistenziali sono finanziate dalla fiscalità generale,
- le prestazioni pensionistiche sono finanziate a ripartizione tramite i contributi raccolti dagli attivi, con la fiscalità generale che interviene solo come raccordo temporale tra entrate e uscite, ma senza nessun ruolo strutturale⁷⁶ (non richiesto dalla natura delle prestazioni).

⁷⁵ La normativa non appare omogenea né tra Enti erogatori né, in alcuni casi, tra gestioni interne agli stessi Enti:

<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?iPDFIDItem=4787&sPDFConn=StrConn>,
<http://www.inpdap.gov.it/webinternet/previdenza/PeriodiRiscattabili.asp>.

⁷⁶ Ha solo funzioni di compensazione di cassa.

Articolo 26 – inizio TITOLO II
(Fiscalità dei pilastri privati)

La fiscalità dei pilastri privati è ridisegnata secondo il principio di progressività, in modo da essere coerente con l'impostazione complessiva del sistema fiscale.

Il Governo interviene prevedendo:

- la detraibilità dall'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- il normale assoggettamento a contribuzione pensionistica e assicurativa⁷⁷;
- l'imposizione progressiva, secondo due o più aliquote, dei rendimenti annuali;
- l'imposizione separata del beneficio *una tantum*;
- l'imposizione progressiva, secondo il normale scaglione IRE, del beneficio in forma di rendita.

Le finalità della riforma sono diverse:

- equità distributiva;
- massimizzazione degli effetti di incentivo sulle ampie platee dei redditi medio-bassi⁷⁸;
- contenimento della *tax-expenditure*;
- efficienza nell'imposizione di programmi di investimento di lungo termine (con imposizione più lieve nella fase di contribuzione/accumulazione e più alta nella fase di accesso ai benefici⁷⁹).

Un esercizio di simulazione condotto dal CERM (Nota CERM n. 4-06) fornisce come ordine di grandezza delle agevolazioni fiscali ai pilastri privati, a normativa in vigore e a regime⁸⁰, un valore pari allo 0,2% del PIL. Se confrontato con altre poste del bilancio pubblico (per esempio, l'attuale spesa per indennità di disoccupazione), questa *tax-expenditure* si dimostra di entità significativa. Vi si dovrebbe aggiungere, inoltre, quella dedicata ai lavoratori pubblici, ai parasubordinati e ai liberi professionisti (sinora, le simulazioni si sono focalizzate sul comparto del lavoro dipendente privato).

La gestione di una simile posta del bilancio pubblico deve essere oculata e finalizzata alla più ampia diffusione della previdenza integrativa soprattutto nelle fasce di reddito medio basse, dove normalmente la propensione al risparmio è inferiore. Quando disegnate in maniera progressiva, ampia e generalizzata (come nell'attuale configurazione), le agevolazioni si prestano ad attivare trasferimenti di risorse alle fasce alte di reddito, che partecipano in misura relativamente maggiore ai

⁷⁷ Si tenga presente che l'aliquota di contribuzione pensionistica è contestualmente omogeneizzata al 25%. La conferma della contribuzione assicurativa, poi, persegue la finalità di non contrapporre l'avvio dei pilastri privati con la coesione sociale creata dalle assicurazioni contro la disoccupazione e contro gli infortuni lavorativi.

⁷⁸ Cfr. Pammolli-Salerno (2004), "Incentivazione della previdenza privata e contenimento della *tax-expenditure*", Nota CERM n. 5-04 (su www.cermlab.it).

⁷⁹ Cfr. OECD (2004), "Tax-favoured retirement saving plans: a review of budgetary implications and policy issues", EC/CPE/WP1/2004(4).

⁸⁰ Quando i partecipanti saranno distribuiti nelle tre fasi di contribuzione, accumulazione e godimento dei benefici.

piani pensionistici privati e che pure risultano meno dipendenti dalla stimolazione fiscale per decidere dell'adesione⁸¹.

Articolo 27 e 28

(Equiparazione tra strumenti pensionistici privati) (Equiparazione del contributo del lavoratore e del datore di lavoro)

Fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti e polizze assicurative individuali a finalità pensionistica sono perfettamente equiparati sul piano normativo.

Il corpo normativo persegue stabilità, trasparenza, efficienza e efficacia dei piani di investimento, qualunque sia il soggetto offerente prescelto dal lavoratore⁸².

Questa scelta è coerente con l'affermazione dei principi del libero spostamento dei lavoratori tra datori di lavoro, occupazioni, professioni, comparti, settori, nonché del libero movimento dei capitali.

Affinché gli strumenti di investimento possano essere posti realmente sullo stesso piano, si chiede anche di rimuovere qualunque differenza fiscale-contributiva tra il contributo del lavoratore e il contributo del datore di lavoro. Come già a proposito della contribuzione al pilastro pubblico e della contribuzione all'assicurazione sociale, quello che rileva nella contrattazione tra datore di lavoro e lavoratore è il costo complessivo del lavoro, indipendentemente dalla sua composizione. Se, quindi, si devono escludere interessi specifici ed impropri del datore di lavoro nel contribuire al piano di investimento del lavoratore (come quello di legare il lavoratore ad un fondo chiuso aziendale o di comparto o aver voce, seppur indiretta, nella gestione dei fondi), allora prevedere due fonti contributive è inutile complicazione organizzativa, gestionale e giuridica⁸³.

L'articolo chiede che, a partire dall'entrata in vigore dei decreti delegati, il contributo ai piani pensionistici sia unificato in capo al lavoratore. Questa scelta diviene automatica una volta che:

⁸¹ Cfr. Giannini-Guerra (2006), "Alla ricerca di una disciplina fiscale per la previdenza complementare", sta in "La previdenza complementare in Italia", Il Mulino.

⁸² Sul punto, cfr. Pammolli-Salerno, "Quella forzata distinzione tra fondi chiusi e fondi aperti", <http://www.cermlab.it/documents/riflessioni20oct05.pdf>. Obiettivo della regolamentazione dovrebbe essere quello di creare una base completa e organica su cui i fondi chiusi e aperti e le polizze individuali possano correttamente competere, ciascuno facendo valere i propri vantaggi comparati. Un *favor legis* stabilito *ex-ante*, sulla base di una presunta superiorità dei fondi chiusi, rischia di indebolire l'interazione concorrenziale tra gestori e di abbassare la soglia di attenzione e consapevolezza con cui il singolo lavoratore dovrebbe accostarsi alla scelta. I sindacati dovrebbero attivarsi molto più nella creazione di "cultura pensionistica e previdenziale" e nell'avvio di osservatori di tutto il comparto, in modo tale da poter supportare i lavoratori in tutte le circostanze che il rapporto con un investimento di lungo termine può generare; e preoccuparsi meno di garantirsi per legge una posizione di privilegio nella captazione del risparmio e nell'influenza sulla *governance* dei fondi.

⁸³ È questo l'"appiglio" giuridico spesso invocato dalle posizioni contrarie alla perfetta portabilità dei contributi. Un simile discorso è valido anche per il TFR, che, anche se trattenuto dal datore di lavoro sino alla fine del rapporto di lavoro, rimane comunque parte integrante del trattamento retributivo del lavoratore e, di conseguenza, nella sua piena disponibilità una volta compensata l'impresa del costo dello smobilizzo.

- il contributo del datore sia considerato a tutti gli effetti parte della retribuzione lorda destinata al piano pensionistico ...
- ... e come tale assoggettato alla contribuzione al pilastro pensionistico pubblico e alle assicurazioni sociali (*cf.* articoli 9, 10, 11, 12, 19) e ammesso alla detrazione ai fini IRE (*cf.* articolo 26).

In questo modo:

- gli interessi e le possibilità di azione di tutti gli attori, lavoratore, datore di lavoro, sindacati, sono ricondotti alle loro dimensioni più logiche e istituzionali: **(a)** la contrattazione del costo del lavoro in contraddittorio tra datore di lavoro e sindacati, e **(b)** la scelta libera del lavoratore su come utilizzare la propria retribuzione.

Si lascia al Governo la facoltà di valutare se e come stendere l'applicazione di questo articolo anche ai lavoratori già iscritti a forme pensionistiche private.

Articolo 29*(L'accesso all'una tantum)*

Per rendere meno vincolante la ripartizione tra benefici fruibili in forma di rendita e benefici accessibili come *una tantum* (i sondaggi dimostrano che è una rigidità che pesa negativamente sulla capacità di attrazione dei piani pensionistici), si chiede al Governo di far variare la percentuale la percentuale di montante richiedibile come capitale alla luce di:

- la pensione maturata nel pilastro pubblico (un “ponte” tra pilastri),
- la pensione che deriverebbe dal piano pensionistico privato,
- l'eventuale presenza di una copertura sanitaria integrativa per la quiescenza, coprente anche il rischio di non autosufficienza (prestazioni di *long-term care*).

Al raggiungimento di soglie complessive di reddito assoluto (pensione pubblica e pensione privata) e tenuto conto che la copertura sanitaria integrativa preserva il reddito annualmente disponibile da spese impreviste e potenzialmente elevate, si possono riconoscere percentuali più elevate di accesso al capitale.

Una scelta di questo tipo avrebbe diversi aspetti positivi, tra cui:

- la flessibilità nell'accesso all'*una tantum* può esser vista come “controbilanciante” la riforma delle agevolazioni fiscali e la loro concentrazione sui redditi medio-bassi (è probabile, infatti, che se ne avvarranno soprattutto le fasce alte di reddito);
- il collegamento tra i pilastri pubblico e privato funziona da incentivo al prolungamento della partecipazione sia all'uno sia all'altro e, quindi da incentivo al prolungamento delle carriere⁸⁴;
- essa incentiva il ricorso a coperture sanitarie integrative con caratteristiche qualificate, in termini di prestazioni e coordinamento/complementarietà con il SSN e i suoi LEA.

In particolare, come è enunciato più chiaramente negli articoli successivi, la combinazione strutturata dello strumento pensionistico e di quello assicurativo sanitario può dischiudere altri vantaggi micro e macroeconomici, tra cui:

- la riduzione dei costi delle polizze assicurative sanitarie, quando la copertura avviene collettivamente sulla stessa platea dei partecipanti al piano di investimento pensionistico;
- la possibilità di destinare quote predefinite del montante in accumulazione al pagamento delle compartecipazioni alle prestazioni del SSN (farmaci di fascia “A” inclusi);
- la possibilità di distinguere la copertura assicurativa a seconda della fase di svolgimento del piano pensionistico, individuando i rischi più ricorrenti durante la vita attiva e successivamente quelli più ricorrenti durante la quiescenza (*cfr. infra*).

⁸⁴ Per raggiungere una soglia di pensione complessiva sufficiente a crearsi più libertà di scelta nell'accesso ai benefici.

Articolo 30*(Prestazioni pensionistiche e prestazioni sanitarie)*

L'articolo⁸⁵ chiede al Governo di valutare l'integrazione di prestazioni pensionistiche e sanitarie in maniera più strutturata e organica di quanto non possa già essere (tramite accesso anticipato al capitale in maturazione, possibile inclusione di una polizza sanitaria tra gli *asset* di un fondo pensione, etc.).

Più in particolare, l'articolo indica i seguenti punti su cui concentrare i lavori dei decreti delegati:

- permettere che le agevolazioni fiscali, oggi separatamente rivolte a strumenti pensionistici e strumenti sanitari privati, si concentrino sullo strumento in grado di fornire entrambe le prestazioni;
- permettere che la copertura sanitaria possa avvenire sia attraverso l'acquisto di una polizza assicurativa sia utilizzando parte del capitale pensionistico in accumulazione;
- stabilire che (o incentivare che) la polizza sanitaria (assicurazione pura) sia utilizzata per far fronte ai grandi rischi (in maniera coordinata e complementare rispetto ai LEA), mentre l'accesso al montante avvenga per finanziare gli eventi minori e le compartecipazioni alle prestazioni del SSN (incluse quelle sui farmaci di fascia "A");
- permettere che i premi per la polizza sanitaria valida durante il periodo di contribuzione siano individuati anche come porzione del contributo a carico del lavoratore al piano di investimento pensionistico⁸⁶;
- permettere che i premi per la polizza sanitaria valida durante il periodo di quiescenza siano individuati anche come porzione della rendita erogata dal piano pensionistico;
- permettere che la polizza sanitaria per la quiescenza venga acquistata tramite pagamento di premio unico anticipato finanziato dal montante accumulato⁸⁷;
- facilitare e incentivare la copertura sanitaria collettiva, anche tramite "riassicurazione" di aggregazioni di platee iscritte ai fondi chiusi e aperti e titolari di polizze pensionistiche individuali⁸⁸;
- valutare il bilanciamento migliore tra componenti volontaristiche e componenti necessarie nelle caratteristiche con cui prestazioni pensionistiche e prestazioni sanitarie sono combinate, anche alla luce delle maggiori agevolazioni fiscali che si decide di concedere;
- permettere la piena portabilità dei benefici pensionistici in costanza di rapporto con la compagnia assicurativa da cui è acquistata la polizza sanitaria e viceversa.

⁸⁵ Prende spunto da Pammolli-Salerno (2004), "Fondi pensione fondi sanitari: prove tecniche di convergenza" Nota CERM n. 1-04 su www.cermlab.it

⁸⁶ Non avrebbe senso cercare "chinese walls" dal momento che entrambi sono finanziari a carico del vincolo di bilancio del lavoratore.

⁸⁷ In tal caso, previo coordinamento con il precedente articolo 29.

⁸⁸ Abbatte i costi e minimizza la selezione avversa e lo *screaming*.

L'articolo mira a razionalizzare la fornitura di prestazioni private pensionistiche e sanitarie tenuto conto che:

- i soggetti che interagiscono sono gli stessi;
- la fonte di finanziamento è il reddito del lavoratore partecipante ai piani;
- lo schema di agevolazioni fiscali deve riferirsi a caratteristiche del lavoratore;
- l'adeguatezza dei redditi nella quiescenza dipende intrinsecamente dagli eventi sanitari;
- durante la vita attiva, non è possibile dare una precedenza assoluta all'accumulazione di benefici pensionistici, di fronte ad eventi sanitari di rilievo.

Si sottolinea un vantaggio specifico. Finanziando il *copayment* sulle prestazioni del SSN attingendo al capitale in maturazione si ottiene un triplice risultato:

- si evita che il *copayment* pesi direttamente sui redditi disponibili;
- si utilizzano risorse accumulate con il supporto di agevolazioni fiscali che (dopo l'attuazione dell'articolo 26) sono più concentrate nelle fasce medio-basse di reddito; di conseguenza, anche in un contesto di responsabilizzazione individuale della domanda⁸⁹, l'obiettivo di coesione sociale continuerebbe ad essere perseguito⁹⁰;
- si evita che il completo rimborso del *copayment* da parte di finanziatori privati ne infici l'effetto responsabilizzante sul singolo; infatti, il *copayment* verrebbe finanziato con risorse sottratte all'accumulazione dei conti pensionistici individuali.

Questo articolo, in conclusione, promuove la creazione di un pilastro privato di *welfare* (pensioni e sanità) che diventi il punto di riferimento per la calibrazione delle agevolazioni fiscali e la combinazione di pubblico e privato sia nella fase di erogazione delle prestazioni sia in quella di finanziamento delle stesse⁹¹.

Sarà cura del Governo avviare un tavolo tecnico per valutare la praticabilità delle opzioni suggerite e la costruzione di uno strumento in investimento che le inglobi e valorizzi.

⁸⁹ Da costruirsi, perché l'applicazione del *copayment* sanitario è in Italia molto limitata; ma la riforma dei pilastri privati concorrerebbe a renderne più agevole l'introduzione su scala adeguata.

⁹⁰ Un effetto che si somma a quello dell'applicazione di esenzioni e abbattimenti (ISE/ISEE) e che, anzi, dovrebbe esservi coordinato.

⁹¹ Per inciso, la *ratio* della diversificazione pubblico/privato nel finanziamento delle prestazioni sanitarie è la stessa alla base della diversificazione pubblico/privato nell'erogazione delle pensioni. *Mutatis mutandis*, la prima può avvenire previa definizione delle prestazioni assistenziali ricadenti nei LEA (da erogarsi in maniera uniforme e ad accesso universale su tutto il territorio nazionale), la seconda previa definizione di un reddito minimo di cittadinanza durante la quiescenza (il LEA "pensionistico") da riconoscere universalmente e finanziato dalla fiscalità generale. Per le pensioni, la necessità è quella di bilanciare contribuzione nozionale finanziata a ripartizione con contribuzione reale finanziata tramite i frutti di investimenti reali. Per la sanità, la necessità è quella di circoscrivere (anche con criteri di selettività soggettiva) le prestazioni universali finanziabili a ripartizione, lasciando il finanziamento delle altre ai frutti di investimenti reali. Cfr. Pammolli-Salerno (2007), "PIL, fondi pensione e TFR" su www.lavoce.info.

Articolo 31

(Prestazioni pensionistiche e assicurazione per il caso morte)

L'articolo, secondo lo stesso schema del precedente, estende ai pilastri privati la possibilità di inserire, tra gli *asset*, una polizza assicurativa (assicurazione pura) contro il rischio di premorienza del lavoratore partecipante.

Anche in questo caso, i vantaggi più evidenti sorgerebbero dal ricorso a coperture collettive, che abbatterebbero i costi e scongiurerebbero i fenomeni di selezione avversa e di *screaming*. Ai decreti delegati il compito di valutare il *mix* ottimale di componenti volontaristiche e necessarie, anche alla luce della rimodulazione delle agevolazioni fiscali.

Il limite di età per la copertura contro il rischio premorienza (l'età minima per il pensionamento nel sistema pensionistico pubblico) è posto per salvaguardare l'accumulazione di capitale pensionistico⁹².

Sarà cura del Governo avviare un tavolo tecnico per valutare la praticabilità delle opzioni suggerite e la costruzione di uno strumento in investimento che le inglobi e valorizzi.

Articolo 32

(Casistica di accesso anticipato al capitale)

L'articolo chiede di riesaminare l'attuale casistica di accesso anticipato al capitale, alla luce dell'estensione delle funzioni dei pilastri privati e della riforma degli ammortizzatori sociali per il mercato del lavoro di cui all'articolo 9.

⁹² Resta salva, ovviamente, la facoltà del singolo di acquistare una copertura assicurativa per l'evento morte al di fuori dalla partecipazione al pilastro pensionistico. V'è da sottolineare, ad ogni modo, che la copertura contro il rischio morte, nella forma di assicurazione pura, trova la sua ragion d'essere e la sua praticabilità contrattuale nel periodo della vita attiva, prima della quiescenza. Se il contratto tentasse di coprire tutta la vita dovrebbe, teoricamente, considerare certo l'evento e si trasformerebbe da una assicurazione pura ad un piano di accumulazione a beneficio definito.

Articoli 33 e 34*(Compensazioni per lo smobilizzo del TFR)**(Possibilità di solo smobilizzo integrale e fondo di garanzia del TFR)*

Sono annullati gli effetti della riduzione della base imponibile IRAP stabilita con la legge finanziaria per il 2007, così risolvendo anche il contenzioso che si è recentemente aperto con la Commissione Europea.

La riduzione del costo lavoro è affrontata con un approccio strutturale e funzionale alla riforma del sistema pensionistico, senza distinzione tra datore di lavoro privato e pubblico⁹³:

- il datore di lavoro ha accesso ad una riduzione dei contributi pensionistici pari a 4 punti percentuali di retribuzione annua lorda del dipendente, solo se questi smobilizza integralmente il TFR verso i pilastri privati;
- tale decontribuzione è da intendersi a definitiva e non più sindacabile compensazione dei costi di smobilizzo del TFR.

Nelle stime di CERM (riguardanti i datori di lavoro privati), il costo di integrale smobilizzo dei flussi di TFR, al netto della deducibilità ordinaria IRES degli oneri finanziari e dell'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR, raggiunge un *upper bound* di 1,6-1,7 punti percentuali di *ral*, rimanendone ben al di sotto, 0,4 punti percentuali, se si considerano i livelli correnti di durata di carriera del lavoratore presso uno stesso datore e di tasso di interesse bancario.

Di conseguenza, la riduzione di 4 punti percentuali è in grado di compensare integralmente i costi di smobilizzo su base strutturale, aggiungendovi anche uno sgravio contributivo ulteriore a stimolare occupazione e produzione.

La riduzione si applica a tutte le imprese, senza differenza di settore, di fatturato, di collocazione geografica e di numero di addetti. Tuttavia, per facilitare la fase di transizione, il Governo può prevedere che:

- lo smobilizzo e la contestuale riduzione dei contributi riguardi soltanto i lavoratori dipendenti al di sotto di una soglia di anzianità contributiva al pilastro pubblico⁹⁴;
- per le piccole imprese (al di sotto dei 50 addetti), che lo smobilizzo avvenga gradualmente lungo un periodo di massimo 7 anni, riguardando percentuali crescenti dell'accantonamento⁹⁵.

La riduzione contributiva a favore dei datori si aggiunge alla riduzione, anch'essa di 4 punti percentuali, cui hanno diritto i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) che smobilizzano il TFR. Per

⁹³ Cfr. Pammolli-Salerno (2006), "Le riduzioni del cuneo non sono tutte uguali. A commento del DdL Finanziaria -2007: un punto di vista strutturale e una interpretazione sostanziale dell'IRAP", Nota CERM n. 13-06; cfr. anche Pammolli-Salerno (2006), "L'orizzonte al di là del cuneo", OpEd su www.cermlab.it. Cfr. anche Pammolli-Salerno (2006), "Per quanto tempo ancora parleremo di TFR" su www.lavoce.info.

⁹⁴ È coerente con l'obiettivo di favorire lo smobilizzo per i lavoratori più giovani, che sono quelli maggiormente interessati dalla caduta del tasso di sostituzione della pensione pubblica, e anche quelli con gli accantonamenti TFR di importo più contenuto.

⁹⁵ Questa soluzione può essere adottata in aggiunta a quella della circoscrizione dello smobilizzo ai lavoratori più giovani.

costoro, la decontribuzione si traduce in un equivalente aumento della retribuzione lorda normalmente assoggettata a contribuzione pensionistica e assicurativa e all'IRE.

Differentemente da quanto stabilito nel "Testo Unico della Previdenza Complementare" (2005), lo smobilizzo del TFR può avvenire, per tutti, soltanto per l'intero ammontare degli accantonamenti, fatta salva la gradualità eventualmente introdotta per le piccole imprese e quella eventualmente prevista dall'articolo 35 (*cf. infra*).

Sono abolite tutte le altre agevolazioni oggi previste per lo smobilizzo del TFR, ad eccezione della rimozione del contributo al fondo di garanzia del TFR (0,15% della retribuzione annua lorda) nel caso in cui il lavoratore lo smobilizzi⁹⁶.

Tra i vantaggi di includere la compensazione alle imprese nella riduzione del costo del lavoro v'è anche quello di rendere conveniente per le stesse imprese il superamento del TFR.

Articolo 35

(Smobilizzo del TFR per i lavoratori pubblici)

L'articolo richiede un profondo ripensamento delle modalità con cui si sta gestendo lo smobilizzo del TFR per i dipendenti pubblici. Il meccanismo non può essere virtuale, perché altrimenti la *ratio* fondante dalla diversificazione tra pilastri è minata alla base. Uno smobilizzo virtuale, con accumulazione nozionale (al tasso di rendimento medio di un paniere di fondi pensione individuati per decreto legge) significherebbe una duplicazione del pilastro pubblico, con creazione di debiti occulti che la Pubblica Amministrazione dovrà prima o poi onorare.

È preferibile rallentare il processo di smobilizzo, ma operarlo correttamente:

- circoscrivendolo ai lavoratori più giovani, quelli assunti direttamente in regime di TFR;
- prevedendo, in aggiunta, un possibile periodo di transizione con percentuali crescenti dell'accantonamento disponibili per lo smobilizzo.

La logica è la stessa proposta al precedente articolo 33, ma non necessariamente i parametri della transizione devono essere gli stessi.

⁹⁶ Nella misura in cui l'istituto del TFR viene superato (*i.e.* gli accantonamenti smobilizzati), viene meno anche la funzione del relativo fondo di garanzia. In questo senso, l'agevolazione all'impresa consistente nell'esonero dalla parte del contributo al fondo di garanzia (0,15% della retribuzione annua lorda) che tutela contro il mancato pagamento del TFR è valida e strutturale. Il fondo di garanzia, tuttavia, ha sinora tutelato anche contro il rischio che il datore di lavoro non onorasse altri crediti del lavoratore diversi dal capitale del TFR: una estensione delle funzioni del fondo di garanzia avvenuta nel 1992 e finanziata annualmente con un contributo a carico del datore pari allo 0,05% della retribuzione annua lorda. Il recente accordo <Governo-Confindustria-Sindacati> (23 Ottobre 2006), per potenziare le agevolazioni alle imprese che perdono gli accantonamenti, ha esteso l'esonero contributivo anche a questo 0,05%. Con ciò ha indebolito la strutturalità di questa agevolazione, perché ha sottratto risorse ad una finalità che rimarrà viva, senza individuare fonti di finanziamento sostitutive. Per questa ragione, il comma 3 dell'articolo invita il Governo a ripensare l'utilizzo di questo elemento contributivo.

Articolo 36*(Trattamento fiscale del TFR)*

Il maggior gettito ottenibile dall'equiparazione del trattamento fiscale delle rivalutazioni del TFR a quello dei titoli di Stato può essere stimato, nella parte relativa al comparto del lavoro dipendente privato, in:

- *stock* di TFR iscritto nei bilanci delle imprese private (fonte Banca d'Italia, "Conti Finanziari") = 103 miliardi di Euro (2005);
- maggior gettito nel caso l'aliquota sulle rivalutazioni passasse dall'11% al 12,5% = + **77,25 milioni di Euro**;
- maggior gettito nel caso l'aliquota sulle rivalutazioni divenisse quella unica su tutti i redditi da capitale, pari per esempio al 20% = + **278,0 milioni di Euro** .

Questo importo è valutato in statica comparata, cioè sullo *stock* in essere a fine 2005. Inoltre non comprende il comparto dei lavoratori pubblici in regime di TFR.

L'equiparazione all'imposizione dei titoli di Stato si giustifica in base alle caratteristiche dello strumento: a basso-bassissimo rischio, ma smobilizzabile anche a frequenza ravvicinata, senza impegno di lungo periodo.

Più che al gettito, l'articolo mira a rafforzare gli incentivi allo smobilizzo e al superamento di uno strumento inefficiente, sia nella sua natura di risparmio previdenziale (soprattutto quando le funzionalità dei pilastri privati siano estese come descritto agli articoli 30 e 31) sia in quella di finanziamento sottocosto alle imprese.

Articolo 37*(Accesso alle prestazioni e reversibilità)*

Ferma restando la finalità previdenziale, l'articolo introduce possibilità di scelta da parte del singolo su⁹⁷:

- inizio di erogazione delle prestazioni in forma monetaria, purché dopo il compimento dei 57 anni (non necessariamente in coincidenza con l'inizio dell'erogazione della pensione pubblica);
- presenza o meno di reversibilità al momento della trasformazione del montante in rendita;
- persone ammesse a beneficiare della reversibilità della rendita e della suddivisione del montante.

Un riflessione particolare merita il comma 3, a proposito delle modalità di accesso al montante da parte degli eredi di partecipante al pilastro privato deceduto prima dell'inizio delle prestazioni⁹⁸

⁹⁷ Sono caratteristiche che saranno volontariamente sviluppate dalla contrattualistica privata.

Articolo 38

(Definizione dei pilastri previdenziali privati)

Alla luce dell'estensione delle loro funzioni e del loro coordinamento con il sistema fiscale e il sistema di sicurezza sociale, i pilastri privati si configurano come pilastri previdenziali privati o pilastri privati di *welfare*.

⁹⁸ Tra l'altro, andrebbero forse meglio specificate le modalità impositive delle prestazioni agli eredi (sia in forma capitale sia in forma di rendita); ma questo sarà tutt'uno con la revisione dell'impianto della fiscalità agevolata.

Articolo 39– inizio TITOLO III*(Copertura finanziaria)*

Stimare il fabbisogno generato dal presente disegno di legge, nell'immediato e a regime, è complesso. Anche per questo motivo, l'articolo lascia facoltà al Governo di agire, *cum granu salis*, su numerosi parametri del sistema pensionistico e di quello fiscale e contributivo.

Articolo 40*(Smobilizzo delle riserve della Banca d'Italia)*

Ad oggi, le riserve presso la BdI contano per circa il 4% del PIL (*cfr.* Marotta su www.lavoce.info), pari a circa 57 miliardi di Euro.

L'articolo chiede che, per legge costituzionale, le riserve vengano smobilizzate sotto la condizione di essere utilizzate per il finanziamento della fase di transizione in cui, a fronte dell'omogenizzazione dei contributi pensionistici al 25%, restano in pagamento pensioni calcolate (*in toto* o in parte) con il vecchio criterio retributivo (quelle erogate prima dell'entrata in vigore dei decreti delegati dal presente disegno di legge).

È da evitare che la maggior disponibilità di risorse di fonte BdI, pur vincolate alla riforma delle pensioni, si traduca in un allentamento del vincolo di bilancio su altri capitoli di spesa pubblica, con le risorse della BdI a finanziare, in ultima analisi, spese *extra*-pensioni.

Per evitare il possibile allentamento del vincolo di bilancio, si potrebbe valutare l'opportunità di dedicare le riserve della BdI all'abbattimento immediato e *una tantum* dello *stock* di debito pubblico, con l'impegno, espresso nella stessa legge costituzionale che smobilizza le riserve, a non intervenire più sul sistema pensionistico purché le riforme contenute nel presente disegno di legge vengano tutte accolte e implementate.

In questo modo:

- da un lato, si creano condizioni macrofinanziarie più favorevoli per affrontare la transizione (oltre agli altri punti citati all'articolo 39);
- dall'altro, rimane inteso che nessun "sacrificio" ulteriore potrà esser chiesto al sistema pensionistico (dopo il riaggiustamento strutturale contenuto nel presente disegno di legge), per cui da questo momento in poi, le riforme dovranno interessare altri ambiti del sistema economico-sociale.

	riserve presso la BCE	Eurosistema *	Italia	Francia	Germania	Grecia	Spagna	Regno Unito	Stati Uniti (FED)
milioni di Euro	41.641,00	320.215,00	57.535,00	82.400,00	84.765,00	2.169,00	14.685,00	40.774,80	52.139,37
% PIL	0,50%	3,83%	3,90%	4,64%	3,67%	0,88%	1,50%	2,19%	0,50%

* riserve centralizzate e riserve presso le banche nazionali

da questi dati (fonti: www.ecb.int e *datastream*) sembrerebbe che:

1. la BCE ha riserve accentrate in egual proporzione della FED
2. i *Partner UE* (non solo l'Italia) hanno rilevanti riserve depositate presso di loro
3. l'Italia ha la percentuale di PIL più alta dopo la Francia

per poter esprimere una valutazione compiuta, sarebbe necessario verificare se le riserve accentrate presso la FED esauriscono le riserve USA, o se le succursali statali della FED ne hanno di loro *[dalle statistiche sembrerebbero esistere solo le riserve accentrate presso la FED]*

si dovrebbe valutare, inoltre:

1. quante volte e per quali ammontari la BCE ha sinora utilizzato le riserve per intervenire sui cambi
2. se e in quali circostanze e per quali proporzioni abbia fatto affidamento alle riserve dislocate presso le banche nazionali

Debito pubblico lordo

(in percentuale del PIL)

Paesi	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia S026792Y	88,8	90,5	93,1	94,7	98,0	105,2	115,8	121,5	121,2	120,8	118,1	114,9	113,7	109,1	108,7	105,8	104,3	103,3	108,6
Belgio S051544Y	130,7	130,7	127,4	127,5	127,1	128,8	134,2	131,5	129,7	128,9	122,2	117,0	113,8	107,7	106,3	103,2	98,5	94,7	93,3
Germania S103320Y	41,8	42,0	40,7	42,3	40,3	43,0	47,0	49,3	55,5	58,4	59,8	59,8	60,2	59,2	58,8	60,3	63,8	65,5	67,7
Grecia S138893Y	63,2	69,1	72,7	80,4	82,2	87,8	110,1	107,9	108,7	111,3	114,0	112,4	112,3	111,6	113,2	110,7	107,8	108,5	107,5
Spagna S165996Y	44,0	40,3	41,7	43,5	44,2	46,6	58,2	60,5	62,5	66,7	65,3	63,2	61,6	59,2	55,6	52,5	49,9	46,4	43,2
Francia S190423Y	33,1	33,1	33,8	34,9	35,3	38,9	44,3	47,6	55,1	57,6	58,6	58,7	58,3	56,7	56,2	58,2	62,4	64,4	66,8
Irlanda S223733Y	111,2	107,0	97,8	91,7	92,8	89,7	93,6	87,7	81,0	72,4	63,6	53,0	48,1	37,8	35,3	32,1	31,1	29,4	27,6
Lussemburgo S247630Y	8,2	6,5	5,4	4,4	3,8	4,8	5,7	5,4	5,8	6,3	6,4	6,2	5,8	5,3	6,5	6,5	6,3	6,6	6,2
Paesi Bassi S271368Y	73,3	78,1	76,0	75,8	75,7	76,7	78,0	74,7	74,0	72,1	67,0	64,0	60,6	53,6	50,7	50,5	51,9	52,8	52,9
Austria S299890Y	57,6	57,3	56,7	56,1	56,1	55,8	60,4	63,0	67,9	67,6	63,8	64,2	66,6	65,8	66,1	66,0	64,4	63,6	62,9
Portogallo S327877Y	64,4	63,8	62,5	64,5	67,0	60,7	61,3	62,1	61,0	60,0	56,1	52,2	51,4	50,4	53,0	55,5	57,0	58,7	63,9
Finlandia S356827Y	18,2	17,0	14,8	14,3	22,6	40,6	56,7	58,2	56,5	56,7	53,6	48,2	46,7	44,3	43,3	41,3	44,3	44,3	41,1
Area euro S209439Y	54,1	54,6	54,7	56,1	56,2	59,8	66,2	68,9	72,7	74,4	73,9	72,5	71,7	69,2	68,3	68,1	69,3	69,8	70,8
Area euro esclusa Italia S734208Y	47,2	47,2	46,7	47,8	47,3	50,2	55,7	57,7	62,5	64,5	64,3	63,3	62,7	60,6	59,6	60,0	61,7	62,3	63,1
Danimarca S074754Y	57,9	60,0	57,9	57,7	62,3	66,4	78,0	73,5	72,5	69,2	65,2	60,8	57,4	51,7	47,4	46,9	44,4	42,8	35,8
Svezia S394303Y	54,3	48,6	43,6	41,9	50,1	63,2	71,2	73,8	73,0	73,0	70,0	67,6	62,2	52,3	53,8	52,0	51,8	50,5	50,3
Regno Unito S425398Y	49,7	43,2	37,5	34,8	34,9	40,8	47,5	49,4	51,0	51,4	49,8	46,7	44,2	41,2	38,1	37,6	39,0	40,8	42,8
UE-15 S462452Y	53,5	52,7	51,6	52,4	52,9	57,3	64,0	66,4	69,8	71,1	69,7	67,9	66,5	63,3	62,1	61,8	63,2	63,8	64,6
UE-15 esclusa Italia S519465Y	48,2	46,8	45,1	45,5	45,6	49,6	55,4	57,2	61,3	62,8	61,8	60,2	59,9	56,0	54,6	54,7	56,5	57,1	57,9
Stati Uniti S575750Y	64,1	64,8	65,1	66,8	71,3	73,7	75,4	74,6	74,2	73,4	70,9	67,7	64,1	58,1	58,0	60,3	63,4	64,0	64,1
Giappone S612452Y	76,4	74,1	70,8	68,6	64,8	66,8	74,7	80,2	87,7	95,3	102,3	114,9	128,9	137,1	145,2	154,0	160,2	168,1	172,1
Canada S638539Y	71,2	70,9	72,0	74,5	82,1	89,9	96,9	99,2	100,8	100,3	96,2	93,9	91,2	82,7	82,9	80,5	75,7	72,2	69,3

fonte: Banca d'Italia, "Supplemento al bollettino statistico, Statistiche di Finanza pubblica nei Paesi dell'Unione Europea", n. 59, 2006. 13 Ottobre 2006

Articolo 41***(Interessamento e collaborazione delle fondazioni bancarie)***

Secondo l'ultimo Rapporto ACRI sulle fondazioni di origine bancaria, al 31/12/2005 il patrimonio netto delle fondazioni bancarie risulta pari a circa il **3,2%** del PIL. Escludendo le partecipazioni nella banca conferitaria e quelle in società strumentali, lo stesso patrimonio è valutabile nel **2,3%** del PIL.

Se le riserve della BdI e il patrimonio netto disponibile delle fondazioni bancarie fossero destinati all'abbattimento del debito pubblico, previa implementazione di tutti i punti di questo disegno di legge delega, **lo stock si ridurrebbe di circa il 6% del PIL**. All'abbattimento potrebbero essere destinate anche le maggiori entrate non previste per il 2007 (il cosiddetto "tesoretto", nelle ultime stime circa 2,5 miliardi di Euro di cui si conoscerà la reale consistenza tra qualche mese).

Un abbattimento *una tantum* di 6 p.p. del debito consentirebbe risparmi annui in conto interessi dell'ordine di 4 miliardi di Euro:

$$\begin{aligned} & \text{PIL (2005)} * 6\% * \text{tasso di interesse sul debito (tasso implicito a fine 2005)} = \\ & = 1.417.200 \text{ milioni di Euro} * 6\% * 4,7\%^{99} = 4.000 \text{ milioni di Euro circa} . \end{aligned}$$

È utile confrontare quest'ordine di grandezza con quelli riportati alle pagine 97 e 105, circa il flusso positivo di cassa che è possibile attendersi dal prolungamento di un anno della carriera lavorativa di tutti i lavoratori privati (pagina 97), e il flusso negativo che deriverebbe dall'omogenizzazione al 25% dell'aliquota di contribuzione al pilastro pensionistico pubblico (pagina 105).

Assieme al prolungamento delle carriere, ai nuovi criteri di calcolo delle pensioni, alla scelta di quale platea dei lavoratori dipendenti (privati e pubblici) considerare per lo smobilizzo del TFR e la contestuale riduzione dell'aliquota di contribuzione al primo pilastro e alle altre leve indicate all'articolo 39, il risparmio di spesa in conto interessi sarebbe di importo tale da concorrere in maniera significativa a creare le condizioni di cassa necessarie a superare la fase di transizione verso il sistema pensionistico multipilastro.

Andrebbe doppiamente nella "direzione giusta": riduzione del debito e riforma delle pensioni e del *welfare*.

Anche in assenza della collaborazione delle fondazioni di origine bancaria, si ritiene debba essere questa la destinazione dello smobilizzo delle riserve della BdI e delle maggiori entrate non programmate che in futuro si potranno manifestare. Sotto il vincolo della piena implementazione della riforma delle pensioni descritta in questo disegno di legge delega, l'impiego di queste risorse va visto come un "investimento sul futuro del Paese", perché utilizzato per favorire quei cambiamenti strutturali necessari a raggiungere un nuovo perdurante equilibrio economico e sociale.

⁹⁹ Tasso implicito sul debito riportato a pagina 19 del "Programma di Stabilità dell'Italia – Aggiornamento Dicembre 2006".

Tab. 3.1 - Distribuzione del patrimonio delle Fondazioni per gruppi dimensionali ed aree geografiche (situazione al 31/12/2005).

Gruppi Aree geografiche	Fondazioni piccole		Fondazioni medio-piccole		Fondazioni Medie		Fondazioni medio-grandi		Fondazioni grandi		Totale	Num. Fond.	Media milioni di euro
	milioni di euro	n°	milioni di euro	n°	milioni di euro	n°	milioni di euro	n°	milioni di euro	n°	milioni di euro		
Nord-ovest	144	4	79	1	357	2	1.493	5	15.397	5	17.469	17	1.028
Nord-est	108	5	546	5	928	6	2.662	7	9.204	7	13.447	30	448
Centro	279	7	462	6	1.202	8	1.214	4	9.845	5	13.003	30	433
Sud	70	2	485	5	305	2	268	1	803	1	1.931	11	176
	600	18	1.572	17	2.792	18	5.637	17	35.249	18	45.850	88	
Media	33		92		155		332		1.958		521		

fonte: ACRI, "11-esimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria" (2006)

Tab. 3.7 - Sistema Fondazioni

ATTIVO	31/12/2005		31/12/2004	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Immobilizzazioni materiali e immateriali	831,6	1,6	709,9	1,5
Attività finanziarie:	49.243,6	94,8	44.058,6	94,7
partecipazioni nella conferitaria	13.274,7	25,6	13.617,1	29,3
partecipazioni in altre società	4.412,0	8,5	4.638,5	10,0
partecipazioni in società strumentali	330,2	0,6	338,9	0,7
strumenti finanziari (incluse le operazioni pct)	31.189,3	60,0	25.452,3	54,7
Crediti, ratei e risconti attivi	960,9	1,8	890,6	1,9
Disponibilità liquide	913,6	1,8	693,1	1,5
Altre attività	39,8	0,1	182,4	0,4
Totale dell'attivo	51.952,1	100,0	46.522,8	100,0
PASSIVO	31/12/2005			
<u>Patrimonio netto</u>	45.850,0	88,3	41.460,4	89,1
Fondi per l'attività d'istituto	2.909,7	5,6	2.059,4	4,4
Fondi per rischi ed oneri	378,2	0,7	290,4	0,6
Erogazioni deliberate	2.231,1	4,3	2.025,9	4,4
Fondo per il volontariato L.266/91	276,3	0,5	491,0	1,1
Altre passività	306,8	0,6	195,7	0,4
Totale del passivo	51.952,1	100,0	46.522,8	100,0

In percentuale del PIL, al 31/12/2005, il patrimonio netto delle fondazioni bancarie risulta pari al 3,2%
Escludendo le partecipazioni nella conferitaria e in società strumentali, il patrimonio netto risulta pari a 2,3%

EVIDENZA DAI CONFRONTI INTERNAZIONALI
(fonte EUROSTAT database on-line e EPC-ECOFIN)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	gr Greece	es Spain	fr France	ie Ireland	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_he														
<i>f_0_dfle</i> Disability free life expectancy in absolute value at birth - females	69,2 e	60,9 e	64,7 e	68,4 e	70,2 e	63,9 e	65,4 e	74,4 e	58,8 e	69,6 e	61,8 e	56,5 e	62,2 e	60,9 e
<i>f_65_je</i> Life expectancy in absolute value at 65 - females	19,8 e	18,7 e	19,9 e	18,7 e	20,6 e	21,5 e	19,2 e	20,7 e	19,3 e	20,5 e	19,2 e	19,9 e	20,1 e	19,1 e
<i>m_65_je</i> Life expectancy in absolute value at 65 - males	16,1 e	15,9 e	16,4 e	16,4 e	16,6 e	17,1 e	15,3 e	16,7 e	15,7 e	16,6 e	15,8 e	16,1 e	17,2 e	16,1 e

vita attesa a 65 anni (2003)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_em														
<i>em021</i> Average exit age from the labour force - weighted by the probability of withdrawal from the labour market	60,6	60,9	: i	64,1	61,7	62,4	58,8	59,7 b	61,5	59,8 b	63,1	61,7	63,7 p	62,6
<i>em022</i> Average exit age from the labour force - females - weighted by the probability of withdrawal from the labour market	59,6	60,7	: i	64,6	61,0	62,8	59,1	58,8 b	61,4	59,4 b	63,8	61,7	63,0 p	61,9
<i>em023</i> Average exit age from the labour force - males - weighted by the probability of withdrawal from the labour market	61,6	61,2	: i	63,6	62,5	62,0	58,5	60,7 b	61,6	60,3 b	62,4	61,8	64,3 p	63

età media di uscita dal mercato del lavoro (2005)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	gr Greece	es Spain	fr France	ie Ireland	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
measure														
1 Total category 1 - Labour market services	0,230	0,165	0,289	0,021	0,047	0,245	0,204	0,044	0,319	0,173	0,115	0,157	0,197	0,356
2 Total category 2 - Training	0,196	0,541	0,363	0,031	0,122	0,308	0,181	0,226	0,357	0,279	0,292	0,405	0,347	0,132
3 Total category 3 - Job rotation and job sharing	-	-	0,001	-	0,008	-	-	0,002	0,000	0,000	0,000	0,051	0,006	-
4 Total category 4 - Employment incentives	0,152	0,461	0,084	0,042	0,235	0,099	0,072	0,249	0,029	0,056	0,171	0,124	0,185	0,002
5 Total category 5 - Integration of the disabled	0,108	0,521	0,146	0,032	0,071	0,085	0,035	0,006	0,558	0,051	0,046	0,100	0,430	0,022
6 Total category 6 - Direct job creation	0,460	0,000	0,129	-	0,081	0,230	0,204	0,010	0,178	0,041	0,041	0,085	-	0,004
7 Total category 7 - Start-up incentives	0,004	-	0,130	0,061	0,034	0,004	-	0,053	-	0,004	0,003	0,015	0,033	0,000
8 Total category 8 - Out-of-work income maintenance and support	1,974	1,948	2,270	0,448	1,471	1,639	0,833	0,661	2,233	1,096	1,114	1,585	1,316	0,285
9 Total category 9 - Early retirement	0,431	0,724	0,044	-	0,027	0,079	0,064	0,099	-	0,298	0,206	0,484	-	-
tot1_9 Total LMP (categories 1-9)	3,555	4,359	3,457	0,635	2,096	2,690	1,592	1,352	3,675	1,998	1,986	3,005	2,514	0,801
tot2_7 Total categories 2-7	0,920	1,523	0,854	0,166	0,551	0,726	0,492	0,547	1,123	0,431	0,552	0,780	1,002	0,160
tot8_9 Total categories 8-9	2,406	2,672	2,314	0,448	1,498	1,718	0,897	0,760	2,233	1,394	1,319	2,068	1,316	0,285

politiche attive e passive del lavoro (% PIL, 2004)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy
spdeps								
totalnoreroute Total expenditure	29,3	30,7	29,5 p	17,0	26,0	20,0 p	31,2 p	26,1 p
spbenefnoreroute Social protection benefits	27,9	29,8	28,4 p	16,3	25,2	19,5 p	29,3 p	25,2 p
admin Administration costs	1,0	0,9	1,0 p	0,7	0,8	0,5 p	1,3 p	0,7 p
other Other expenditure	0,4	:	0,1 p	0,0	0,0	0,0 p	0,6 p	0,2 p
sick Sickness/Health care	7,7	6,1	7,7 p	6,9	6,7	6,0 p	8,8 p	6,5 p
disa Disability	1,9	4,1	2,2 p	0,9	1,3	1,5 p	1,7 p	1,5 p
old Old age	9,6	11,1	12,0 p	3,0	11,9	7,9 p	10,9 p	12,9 p
surviv Survivors	2,7	0,0	0,4 p	0,8	0,9	0,6 p	1,9 p	2,5 p
fam Family/Children	2,0	3,9	3,0 p	2,5	1,7	0,7 p	2,5 p	1,1 p
unemploy Unemployment	3,5	2,8	2,4 p	1,3	1,5	2,5 p	2,3 p	0,5 p
house Housing	0,1	0,7	0,2 p	0,5	0,6	0,2 p	0,8 p	0,0 p
exclu Social exclusion n.e.c.	0,4	1,0	0,5 p	0,4	0,6	0,2 p	0,4 p	0,0 p
sickdisa Sickness and disability	9,6	10,3	9,9 p	7,7	7,9	7,4 p	10,5 p	8,1 p
oldsurviv Old age and survivors	12,3	11,1	12,4 p	3,8	12,8	8,5 p	12,8 p	15,4 p
houseexclu Housing and Social exclusion n.e.c.	0,5	1,7	0,7 p	0,9	1,2	0,3 p	1,3 p	0,1 p

scomposizione della spesa sociale (% PIL, 2004)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_em														
<i>emp_ifs</i> Total employment (resident population concept - LFS)	2386,9	1469,7	19963,0 b	1123,8	2696,8	11388,8 b	13208,7	13737,9	4482,8	2095,2	2765,4	1242,9	2280,5 b	15097,1
<i>emp_rt_55_64</i> Employment rate (55 to 64 years)	41,7	65,6	53,5 b	65,7	58,8	59,7 b	40,7	42,7	56,9	41,3	58,1	52,8	72,0 b	66,0
<i>pt_emp_rt</i> Part-time workers in % of total employment	7,6	12,7	7,8 b	:	2,3	4,5 b	5,7	4,6	22,6	6,1	7,0	9,2	11,5 b	10,4
<i>temp_rt</i> Percentage of employees with temporary contracts	6,8	8,5	14,4 b	3,1	10,1	31,7 b	12,6	10,5	14,3	9,3	18,7	12,9	14,2 b	5,2

tasso di occupazione 55-64 (uomini, 2005)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_em														
<i>emp_ifs</i> Total employment (resident population concept - LFS)	1848,5	1282,6	16391,5 b	828,2	1672,1	7584,4 b	11327,1	8825,0	3628,1	1729,2	2357,2	1157,9	2066,2 b	13090,2
<i>emp_rt_55_64</i> Employment rate (55 to 64 years)	22,1	53,5	37,5 b	37,3	25,8	27,4 b	35,2	20,8	35,2	22,9	43,7	52,7	66,7 b	48,1
<i>pt_emp_rt</i> Part-time workers in % of total employment	40,5	33,0	43,8 b	:	9,3	24,2 b	30,7	25,6	75,1	39,3	16,2	18,6	39,6 b	42,7
<i>temp_rt</i> Percentage of employees with temporary contracts	11,4	11,3	14,0 b	4,2	14,3	35,7 b	14,0	14,7	16,9	8,8	20,4	20,0	17,7 b	6,2

tasso di occupazione 55-64 (donne, 2005)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_em														
pop Total population	5127,3	2671,0	39938,4 b	2067,4	5226,5	21268,2 b	28748,2	28191,9	7991,5	3938,9	5115,2	2546,7	4479,3 b	28476,0
pop_15_64 Population (15 to 64 years)	3459,2	1799,3	27558,8 b	1425,1	3550,7	15019,0 b	19099,6	19248,3	5518,5	2745,3	3515,6	1747,2	2993,0 b	18983,0
act Active population	2583,1	1537,9	21948,8 b	1178,3	2872,3	12251,6 b	14508,1	14640,3	4691,3	2202,2	2963,6	1353,5	2475,7 b	15916,9
act_rt_15_64 Activity rate (15 to 64 years)	73,9	83,6	80,6 b	80,6	79,2	80,9 b	75,1	74,6	83,7	79,3	79,0	76,6	80,9 b	81,9
act_rt_15_24 Activity rate (15 to 24 years)	37,6	70,0	52,5 b	56,6	37,0	52,3 b	42,5	38,7	71,2	63,6	46,9	50,9	49,1 b	64,7
act_rt_25_54 Activity rate (25 to 54 years)	92,2	91,7	93,6 b	92,1	94,6	92,4 b	93,5	91,2	93,8	92,8	92,4	90,3	92,4 b	91,1
act_rt_55_64 Activity rate (55 to 64 years)	43,4	68,7	61,2 b	67,7	60,8	63,2 b	43,1	44,3	59,5	43,0	62,4	56,9	76,2 b	68,3
une_pop_15_24_rt Unemployment on population aged 15-24	7,9	6,1	8,8	5,1	6,9	8,7	8,5	8,3	5,7	6,8	6,4	10,5	11,4	9,4

tasso di attività/inattività (uomini, 2005)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
indic_em														
pop Total population	5349,7	2724,9	41590,2 b	2081,3	5430,6	21873,2 b	30475,9	29884,7	8115,9	4169,8	5447,8	2677,7	4559,1 b	29945,4
pop_15_64 Population (15 to 64 years)	3416,5	1766,5	27205,7 b	1405,9	3581,3	14736,4 b	19583,6	19339,7	5424,3	2770,4	3598,8	1728,4	2903,1 b	19546,4
act Active population	2042,7	1354,1	18298,3 b	863,4	1973,9	8634,2 b	12706,3	9811,2	3821,7	1830,6	2581,3	1267,0	2239,3 b	13679,0
act_rt_15_64 Activity rate (15 to 64 years)	59,5	75,9	66,9 b	60,8	54,5	58,3 b	64,1	50,4	70,0	65,6	67,9	72,8	76,3 b	68,8
act_rt_15_24 Activity rate (15 to 24 years)	32,3	66,2	46,8 b	49,9	30,4	42,9 b	34,3	28,7	70,8	54,8	38,9	50,4	51,3 b	59,1
act_rt_25_54 Activity rate (25 to 54 years)	76,8	84,5	79,0 b	69,6	68,2	69,0 b	80,2	63,6	79,0	79,9	81,8	85,1	86,5 b	77,4
act_rt_55_64 Activity rate (55 to 64 years)	23,4	56,8	43,1 b	38,2	27,1	29,6 b	37,1	21,5	36,5	23,5	46,1	56,4	69,0 b	49,0
une_pop_15_24_rt Unemployment on population aged 15-24	7,1	5,7	6,6	4,0	10,6	10,1	7,9	7,9	5,9	5,4	7,4	9,8	11,5	6,5

tasso di attività/inattività (donne, 2005)

< td> geo	be Belgium	dk Denmark	de Germany (including ex-GDR from 1991)	ie Ireland	gr Greece	es Spain	fr France	it Italy	nl Netherlands	at Austria	pt Portugal	fi Finland	se Sweden	uk United Kingdom
sex														
f Total	4,4	1,1	5,0 <u>b</u>	1,5	5,1	2,2 <u>b</u>	4,0	3,9	1,9	1,3	3,7	2,2	1,2 <u>p</u>	1,0
m Males	3,8	1,1	4,7 <u>b</u>	1,9	2,6	1,4 <u>b</u>	3,5	2,9	1,9	1,2	3,2	2,4	1,4 <u>p</u>	1,3
f Females	5,0	1,2	5,4 <u>b</u>	0,9	8,9	3,4 <u>b</u>	4,5	5,2	1,9	1,4	4,2	1,9	1,0 <u>p</u>	0,7

tasso di disoccupazione di lungo termine in % degli attivi (2005)

Projected changes in age-related public expenditure between 2004 and 2030/50 (% of GDP)

	Pensions			Health care			Long-term care			Unemployment benefits			Education			Total (without long-term care)			Total (without education)			Total of all available items*		
	Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:		Level	Change from 2004 to:	
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050
BE	10.4	4.3	5.1	6.2	0.9	1.4	0.9	0.4	1.0	2.3	-0.5	-0.5	5.6	-0.6	-0.7	24.5	4.1	5.3	-2.3	5.1	7.0	25.4	4.5	6.3
DK	9.5	3.3	3.3	6.9	0.8	1.0	1.1	0.6	1.1	1.5	-0.3	-0.3	7.8	-0.4	-0.3	25.6	3.4	3.7	-1.5	4.4	5.1	26.8	4.0	4.8
DE (†)	11.4	0.9	1.7	6.0	0.9	1.2	1.0	0.4	1.0	1.3	-0.4	-0.4	4.0	-0.8	-0.9	22.7	0.6	1.7	-1.3	1.8	3.6	23.7	1.0	2.7
EL (†) (‡)				5.1	0.8	1.7				0.3	-0.1	-0.1	3.5	-0.5	-0.4	8.9	:	:	:	:	:	8.9	:	:
ES	8.6	3.3	7.1	6.1	1.2	2.2	0.5	0.0	0.2	1.1	-0.4	-0.4	3.7	-0.7	-0.6	19.6	3.3	8.3	-1.1	4.0	9.1	20.1	3.3	8.5
FR (‡)	12.8	1.5	2.0	7.7	1.2	1.8				1.2	-0.3	-0.3	5.0	-0.5	-0.5	26.7	1.9	2.9	-1.2	2.4	3.4	26.7	1.9	2.9
IE	4.7	3.1	6.4	5.3	1.2	2.0	0.6	0.1	0.6	0.7	-0.2	-0.2	4.1	-0.9	-1.0	14.9	3.2	7.2	-0.7	4.3	8.8	15.5	3.3	7.8
IT	14.2	0.8	0.4	5.8	0.9	1.3	1.5	0.2	0.7	0.4	-0.1	-0.1	4.3	-0.8	-0.6	24.7	0.9	1.1	-0.4	1.8	2.4	26.2	1.0	1.7
LU	10.0	5.0	7.4	5.1	0.8	1.2	0.9	0.2	0.6	0.3	-0.0	-0.1	3.3	-0.5	-0.9	18.7	5.2	7.6	-0.3	6.0	9.1	19.5	5.4	8.2
NL	7.7	2.9	3.5	6.1	1.0	1.3	0.5	0.3	0.6	1.8	-0.2	-0.2	4.8	-0.2	-0.2	20.4	3.5	4.4	-1.8	4.0	5.2	20.9	3.8	5.0
AT	13.4	0.6	-1.2	5.3	1.0	1.6	0.6	0.3	0.9	0.8	-0.1	-0.1	5.1	-0.9	-1.0	24.5	0.5	-0.7	-0.8	1.8	1.2	25.2	0.9	0.2
PT (‡)	11.1	4.9	9.7	6.7	-0.1	0.5				1.0	-0.1	-0.1	5.1	-0.6	-0.4	23.8	4.1	9.7	-1.0	4.7	10.1	23.8	4.1	9.7
FI	10.7	3.3	3.1	5.6	1.1	1.4	1.7	1.2	1.8	1.5	-0.4	-0.4	6.0	-0.6	-0.7	23.7	3.5	3.4	-1.5	5.3	5.9	25.4	4.7	5.2
SE	10.6	0.4	0.6	6.7	0.7	1.0	3.8	1.1	1.7	1.1	-0.2	-0.2	7.3	-0.7	-0.9	25.7	0.3	0.5	-1.1	2.0	3.1	29.6	1.3	2.2
UK	6.6	1.3	2.0	7.0	1.1	1.9	1.0	0.3	0.8	0.4	-0.0	-0.0	4.6	-0.5	-0.6	18.6	1.9	3.2	-0.4	2.7	4.6	19.6	2.2	4.0
CY (‡)	6.9	5.3	12.9	2.9	0.7	1.1				0.4	-0.0	-0.0	6.3	-1.9	-2.2	16.4	4.1	11.8	-0.4	6.0	14.1	16.4	4.1	11.8
CZ	8.5	1.1	5.6	6.4	1.4	2.0	0.3	0.2	0.4	0.2	-0.0	-0.0	3.8	-0.9	-0.7	19.0	1.6	6.8	-0.2	2.6	7.9	19.3	1.8	7.2
EE (‡)	6.7	-1.9	-2.5	5.4	0.8	1.1				0.1	-0.0	-0.0	5.0	-1.1	-1.3	17.1	-2.3	-2.7	-0.1	-1.2	-1.4	17.1	-2.3	-2.7
HU (‡)	10.4	3.1	6.7	5.5	0.8	1.0				0.2	-0.0	-0.0	4.5	-1.0	-0.7	20.7	2.8	7.0	-0.2	3.8	7.7	20.7	2.8	7.0
LT	6.7	1.2	1.8	3.7	0.7	0.9	0.5	0.2	0.4	0.1	-0.1	-0.1	5.0	-1.6	-1.6	15.5	0.2	1.0	-0.1	2.0	3.1	16.0	0.3	1.4
LV	6.8	-1.2	-1.2	5.1	0.8	1.1	0.4	0.1	0.3	0.3	-0.1	-0.1	4.9	-1.2	-1.4	17.1	-1.7	-1.6	-0.3	-0.4	0.1	17.5	-1.5	-1.3
MT	7.4	1.7	-0.4	4.2	1.3	1.8	0.9	0.2	0.2	1.2	-0.2	-0.2	4.4	-1.2	-1.2	17.3	1.6	0.1	-1.2	2.9	1.5	18.2	1.8	0.3
PL	13.9	-4.7	-5.9	4.1	1.0	1.4	0.1	0.0	0.1	0.5	-0.4	-0.4	5.0	-2.0	-1.9	23.6	-6.1	-6.8	-0.5	-4.1	-4.8	23.7	-6.1	-6.7
SK	7.2	0.5	1.8	4.4	1.3	1.9	0.7	0.2	0.6	0.3	-0.2	-0.2	3.7	-1.5	-1.3	15.5	0.1	2.3	-0.3	1.8	4.1	16.2	0.3	2.9
SI	11.0	3.4	7.3	6.4	1.2	1.6	0.9	0.5	1.2	0.5	-0.1	-0.1	5.3	-0.7	-0.4	23.2	3.9	8.4	-0.5	5.1	10.1	24.2	4.4	9.7
EU-25	10.6	1.3	2.2	6.4	1.0	1.6	0.9	0.2	0.6	0.9	-0.3	-0.3	4.6	-0.7	-0.6	22.5	1.3	2.8	-0.9	2.2	4.0	23.4	1.6	3.4
EU-15	10.6	1.5	2.3	6.4	1.0	1.6	0.9	0.3	0.7	0.9	-0.2	-0.2	4.6	-0.6	-0.6	22.6	1.6	3.0	-0.9	2.5	4.3	23.5	1.9	3.7
EU-12	11.5	1.6	2.6	6.3	1.0	1.5	0.7	0.2	0.5	1.0	-0.3	-0.3	4.4	-0.7	-0.6	23.3	1.7	3.2	-1.0	2.5	4.4	24.0	1.9	3.7
EU-10	10.9	-1.0	0.3	4.9	0.9	1.3	0.2	0.1	0.2	0.4	-0.2	-0.2	4.7	-1.5	-1.3	20.9	-1.8	0.0	-0.4	-0.3	1.6	21.1	-1.8	0.2
EU-9 (EU-10-PL)	8.8	1.6	4.8	5.5	0.9	1.3	0.3	0.2	0.3	0.3	-0.1	-0.1	4.4	-1.1	-0.9	19.0	1.4	5.1	-0.3	2.6	6.4	19.3	1.5	5.4

(†) Total expenditure for EL does not include pension expenditure. The Greek authorities have agreed to provide the pension projections in 2006. In the context of the most recent assessment of the sustainability of public finances based on the Greek stability programme, public spending on pensions was projected to increase by 10.3 % of GDP between 2004 and 2050.

(‡) Total expenditure for EL, FR, PT, CY, EE and HU does not include long-term care.

(§) The projection results for public spending on long-term care for Germany does not reflect current legislation where benefit levels are fixed. A scenario which comes closer to the current setting of legislation projects that public spending would remain constant as a share of GDP over the projection period.

NB: These figures refer to the baseline projections for social security spending on pensions, education and unemployment transfers. For healthcare and long-term care, the projections refer to 'AWG reference scenario'

Competitività
Regolazione
Mercati

CERM

bozza preliminare per procedura di consultazione

CERM © 2005
versione per la trasmissione digitale

CERM - Competitività, Regolazione, Mercati

via Poli 29 - 00187 ROMA
www.cermlab.it

LE PUBBLICAZIONI CERM:

NOTE QUADERNI MONOGRAFIE RAPPORTI

