



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Camera dei Deputati

Atto Camera 857  
Proposta di legge

Disposizioni per consentire la  
libertà di scelta nell'accesso dei  
lavoratori al trattamento  
pensionistico

30 settembre 2015



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

# Audizione Parlamentare

Camera dei Deputati

Atto Camera 857

Proposta di legge

Disposizioni per consentire la  
libertà di scelta nell'accesso dei  
lavoratori al trattamento  
pensionistico

## Premessa

L'aggiustamento della spesa per pensioni prodotto dalle varie riforme, soprattutto di quella del 2012, è stato notevole. In mancanza di tali interventi, secondo le valutazioni RGS, la spesa rispetto al Pil sarebbe stata oggi di oltre il 18%, mentre si è tenuta di poco superiore al 16%.

Dal 2008 a oggi, si è registrato un aumento sensibile, di circa due punti in pochi anni, del rapporto spesa pensioni e Pil. Questo incremento è dipeso, però, non da una accelerazione della dinamica della spesa per pensioni in valore nominale, anzi cresciuta meno che nella media del decennio precedente, ma dalla non crescita del PIL nominale, per effetto della lunga crisi economica, da cui solo ora si sta uscendo.

Va inoltre tenuto presente che le soluzioni adottate per garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico - essenzialmente l'elevazione in vari modi dell'età pensionabile - hanno anche migliorato la sostenibilità sociale delle pensioni. L'incremento dell'età pensionabile comporta infatti anche un aumento del tasso medio di sostituzione tra pensione e retribuzione (cfr. Tab. 1).

**Tabella 1 Italia: tassi di sostituzione medi e mediani ant post riforma 2011**

	Private Employees				Self-Employed			
	1955	1965	1975	1985	1955	1965	1975	1985
Men								
Before the reform								
Average	72.06	65.00	63.18	64.25	74.72	50.83	44.58	42.88
Median	72.13	65.10	62.92	64.02	76.66	51.43	44.74	40.84
After the reform								
Average	78.70	76.64	77.40	77.55	76.62	59.94	56.70	57.41
Median	80.78	77.10	77.35	77.24	78.23	60.31	56.78	56.98
Women								
Before the reform								
Average	62.78	64.03	62.92	64.20	67.30	49.72	46.39	45.95
Median	61.78	63.92	62.42	63.29	71.43	50.06	45.82	43.02
After the reform								
Average	76.00	72.10	72.49	73.97	70.33	56.72	54.76	56.41
Median	70.56	71.22	71.51	72.86	71.25	57.46	54.11	57.56

Source: Authors' calculations.

Fonte: M. Borella, F. Moscarola, "The 2011 Pension Reform in Italy and its Effects on Current and Future Retirees", *CERP working Papers* n.151 2015

Tali soluzioni si sono però rivelate alquanto rigide per questa lunga fase di bassi tassi di crescita e di debole creazione di posti di lavoro.

In questo contesto, la cui gravità e durata non erano chiare al momento della riforma del 2011, si sono generati diversi effetti controproducenti. Innanzitutto, un *effetto tappo* che rallenta l'ingresso delle nuove generazioni nel mercato del lavoro.

In secondo luogo l'elevazione dell'età di pensionamento e il venir meno entro il 2016 degli strumenti che agevolavano gli scivoli in uscita (esempio mobilità) rende più difficili e costosi i processi di ristrutturazione occupazionale necessari per risolvere le crisi aziendali.

Infine vi è il problema in varie situazioni individuali di dover proseguire a lavorare anche quando si è perduta o molto ridotta la capacità prestazionale, con oggettivi problemi per il lavoratore e per l'impresa.

Tuttavia è evidente che - a meno di ritorni, che per ora in Europa non si vedono, ai tassi di crescita della produttività degli anni 50 e 60 - i lavoratori, le imprese, e la società nel suo insieme dovranno imparare ad adattarsi alla necessità che, vivendo mediamente più a lungo, occorre anche lavorare più a lungo per poter mantenere, con costi ragionevoli, adeguati standard di reddito nella vecchiaia. Un processo tutt'altro che facile in una fase di grandi ristrutturazioni economiche come l'attuale.

Dobbiamo quindi essere capaci di trovare un complesso equilibrio tra necessità di prevedere qualche grado di flessibilità nell'età pensionabile, consentendo limitate ma utili possibilità ai lavoratori di accedere ai benefici previdenziali prima dei termini previsti, cercando al tempo stesso di salvaguardare l'equilibrio intertemporale del bilancio pubblico e le legittime esigenze aziendali di attuare il turn - over e così favorire anche l'ingresso al lavoro dei giovani.

### **Proposta n.857 ed altre**

In questa logica si collocano molte delle proposte di legge oggetto dell'Audizione.

In particolare, la proposta di legge n. 857 prevede la possibilità per lavoratori e lavoratrici, all'interno di un range variabile tra i 62 e i 70 anni di età, di accedere alla pensione attraverso un sistema di riduzione o maggiorazione sulla quota di trattamento pensionistico.

Condizioni e previsioni in sintesi:

- anzianità contributiva di almeno 35 anni

- compimento del requisito minimo di 62 anni fino ad un massimo di 70 anni di età
- importo dell'assegno, secondo l'ordinamento previdenziale di appartenenza, almeno pari a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale;
- importo della pensione ridotto – o maggiorato - di una percentuale correlata all'età dell'effettivo pensionamento, tra -8% (62 anni di età) e +8% (70 anni di età), con valore 0 a 66 anni (cfr. Tab. A allegata alla proposta di legge);
- le disposizioni non si applicano, se meno favorevoli, ai soggetti impiegati in lavori "usuranti";
- il limite dell'età anagrafica non si applica ai lavoratori che abbiano maturato almeno 41 anni di anzianità contributiva.

Infine, si stabilisce che, fino al 31 dicembre 2016, in deroga alla disciplina in materia, l'incremento dell'età pensionistica dovuto all'allungamento della speranza di vita sia determinato nella sola misura di 3 mesi complessivi (senza quindi applicare gli ulteriori 4 mesi dal 2016 già fissati dal DM 16 dicembre 2014).

Un paio di proposte ripropongono il sistema delle quote come ai fini dell'accesso alla pensione.

Le altre proposte di legge poste all'attenzione di questa audizione affrontano tre principali tematiche:

- per le donne: integrare l'attuale normativa in senso più favorevole alle lavoratrici madri (anticipo dell'età pensionabile, periodi di accredito figurativo), misure diversificate di anticipo dell'età pensionabile per le lavoratrici; modifiche della normativa sull'opzione delle lavoratrici per il sistema contributivo;
- per l'assistenza familiari invalidi/disabili: misure a favore dei lavoratori e delle lavoratrici impegnati nell'ambito familiare in un lavoro di cura verso familiari conviventi con disabilità grave (aumento del periodo di congedo straordinario, con relativa copertura figurativa, anticipo dell'età pensionabile);
- l'istituzione di un fondo per garantire la contribuzione volontaria ai disoccupati ultracinquantenni.

## Osservazioni

La proposta n. 857 ripropone in sostanza il regime della pensione di anzianità con requisiti migliori.

Non si applica infatti la finestra e viene fissato a soli tre mesi il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita. Inoltre, appare in contrasto con la legge di stabilità 2015 e sui conseguenti risparmi per lo Stato.

Dal 1° gennaio 2015 ed anche per le pensioni già liquidate a tale data, la legge stabilisce, infatti, per coloro che avevano il calcolo della pensione con il

sistema interamente retributivo al 1° gennaio 2012, che il loro *complessivo trattamento pensionistico (ivi compreso quello maturato nel sistema misto, applicabile a tali soggetti dal 1° gennaio 2012) non possa eccedere quello che sarebbe stato liquidato con l'applicazione delle regole di calcolo vigenti prima del 2012.*

Inoltre, nel concedere al lavoratore in sostanza l'assoluta libertà di scegliere il momento della cessazione del rapporto di lavoro, la proposta non sembra tener in alcun conto della recentissima sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione (n.17589/2015).

Tale pronuncia, interpretando la norma della legge Fornero del 2011 (ove si dispone l'applicabilità dell'art.18 dello Statuto dei lavoratori fino al limite massimo di flessibilità pensionistica), afferma l'insussistenza di un diritto potestativo del lavoratore di proseguire nel rapporto di lavoro fino al raggiungimento del massimo della flessibilità e quindi la necessità di un accordo con il datore di lavoro per la prosecuzione stessa.

Infine, secondo valutazioni INPS circolate sulla stampa, il meccanismo di riduzioni - maggiorazioni ipotizzato nella proposta n. 857 necessiterebbe di una copertura di 8 miliardi e mezzo. Molto diverse sono invece le valutazioni diffuse sui media da alcuni dei firmatari della proposta.

E' evidente che alla base di di queste diverse valutazioni sta anche una diversità di interpretazioni del meccanismo della proposta stessa.

Su questo punto cruciale è auspicabile una maggior chiarezza della discussione in coso. Il tema di quanto costa, in termini di penalizzazione attuarialmente equilibrata un anno di anticipazione del pensionamento va affrontato mettendo sul tavolo, in un confronto aperto, calcoli e ipotesi delle diverse valutazioni. E' un punto ineludibile, tanto più che, come ha sottolineato qui la settimana scorsa il ministro dell'economia, i tempi di rientro economico delle eventuali anticipazioni del pensionamento si misurano in decenni.

Quanto alle altre proposte, trattano finalità condivisibili in generale e in linea di principio, ma andrebbero discusse in un contesto più ampio di riflessione e innovazione del capitolo politiche per l'assistenza sociale e per la conciliazione.

In questo momento crediamo che i temi su cui è possibile e opportuno concentrarsi siano, come abbiamo già detto, occupabilità e reinserimento lavorativo ultra 50enni. Questa via ci sembra più equa e più proficua del continuare – eccezione fatta per gli eventuali casi di palmare evidenza - sulla strada delle cosiddette salvaguardie, creando sempre nuove casistiche di 'esodati'.

## **Posizione Confindustria**

Il problema di introdurre elementi di flessibilità va affrontato con un vari strumenti, tutti accumulati da una qualche forma di equivalenza attuariale nella determinazione della prestazione pensionistica, che consenta alle lavoratrici e ai lavoratori di valutare, all'interno di un range variabile, le possibilità di accesso alla pensione.

Detti strumenti vanno coniugati con l'esigenza di consentire alle aziende il ricambio intergenerazionale e di incentivare, nel contempo, l'occupazione giovanile.

Attualmente, il nostro ordinamento contempla alcune misure che dovrebbero agevolare il conseguimento dei suddetti obiettivi: misure che, però, si sono dimostrate inadeguate e penalizzanti sia per le imprese che per i lavoratori.

Particolarmente oneroso per le imprese è, infatti, il meccanismo contemplato nella legge Fornero che, in sostanza, pone a totale carico delle imprese (anticipo del relativo trattamento pensionistico e versamento della relativa contribuzione figurativa) l'incentivo all'esodo per i lavoratori cui manchino non più di quattro anni alla pensione.

Del pari svantaggioso – per i lavoratori e, di conseguenza, anche per le aziende – è il contratto di solidarietà “espansiva” che, se da un lato, prevede agevolazioni economiche per le imprese in caso di riduzione dell'orario al fine di incrementare gli organici, dall'altro, invece, non contempla in favore dei lavoratori alcun trattamento di integrazione salariale né la relativa contribuzione figurativa.

Rispetto al panorama sopra delineato, riteniamo in primo luogo che la flessibilità nell'accesso alla pensione vada disegnata in modo da essere neutrale sul piano intertemporale per la finanza pubblica, facendo cioè in modo che nell'arco della speranza media di vita al pensionamento resti invariata la spesa per prestazioni mediamente erogate per singolo pensionato. Nei primi anni di questo nuovo regime la spesa sarebbe però maggiore per un prevedibile aumento del numero dei pensionamenti, compensata poi da una spesa minore. All'inizio sarebbe quindi necessario appostare risorse aggiuntive.

Inoltre riteniamo che la flessibilità dovrebbe essere prevista solo come possibilità di anticipare il pensionamento di 2/3 anni rispetto ai requisiti di età o anzianità che saranno via via richiesti dalla normativa vigente.

Un secondo punto su cui riflettere è inoltre introdurre uno strumento che faciliti le ristrutturazioni che in questa fase varie imprese si trovano ancora

davanti. Tale possibilità andrebbe inoltre collegata con l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nelle imprese.

In tale logica, va rivisto lo strumento, quindi, dell'incentivo all'esodo sopra ricordato, collegandolo anche con l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nelle imprese.

In sintesi, le imprese che vogliono anticipare di ulteriori 2/3 anni l'uscita di lavoratori - e accompagnarli al raggiungimento della possibilità di anticipazione come delineata più sopra - dovrebbero farsi carico della contribuzione che verrebbe a mancare. In tale ipotesi andrebbero inoltre rimossi i vincoli attualmente esistenti all'effettuazione di nuove assunzioni in caso di licenziamenti collettivi.

In chiusura un tema che andrebbe affrontato è la pluralità di modi per l'unificazione, ai fini del raggiungimento del diritto alla pensione, dei contributi versati in più gestioni, che riguarda i lavoratori per i quali opera ancora il sistema misto o quello retributivo.

Oggi è possibile usare a titolo gratuito due modalità alternative: la totalizzazione e il cumulo contributivo. Il cumulo però non può essere usato per il pensionamento anticipato e nel caso sia raggiunto il diritto autonomo al trattamento pensionistico in una delle gestioni in cui si hanno posizioni assicurative; inoltre il metodo di determinazione della pensione è generalmente retributivo.

Con la totalizzazione, invece, si può conseguire anche la pensione anticipata, ma la prestazione viene calcolata per tutta la parte liquidata degli enti previdenziali pubblici generalmente sulla base del metodo contributivo.

Vi è poi il canale del ricongiungimento oneroso.

Riteniamo che andrebbe fatta una analisi oggettiva sulla ratio di queste distinzioni e se siano realmente utili e se quindi non sarebbe opportuno pensare a un unico sistema.