

I PROCESSI DI RIFORMA DELLE PENSIONI NEGLI ULTIMI ANNI SINO AL PART TIME AGEVOLATO DI CUI ALLA LEGGE DI STABILITÀ 2016

di Mario DI CORATO* e Antonio NUNZI**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le varie riforme. 3. Il part time agevolato. 3.1. Oggetto e finalità. 3.2. Soggetti destinatari. 3.3. Presupposti contributivi. 3.4. Aspetti contrattuali. 3.5 Procedimento amministrativo di ammissione al beneficio.

1. Introduzione

Già qualche anno fa “il Sole 24 ORE” pubblicava un articolo dal titolo “*Il veloce declino delle pensioni*”, in cui si evidenziava come nelle ultime riforme il sistema delle pensioni è stato reso più solido dal punto di vista della sostenibilità finanziaria, ma investendo però in modo problematico le attese delle nuove generazioni in presenza di un mondo del lavoro in continua, rapida evoluzione, che non riesce ancora a superare i vincoli di una crescita insufficiente.

* Già funzionario Inps.

** Già funzionario Inps.

Gli anni '70 e '80 furono caratterizzati da una inarrestabile espansione della spesa pensionistica con l'emanazione di provvedimenti legislativi, alcuni intesi a migliorare la tutela in termini reali, altri indirizzati alla concessione di benefici straordinari ad appartenenti a caste già ben remunerate.

Nel contempo la necessità di governare il processo di riconversione industriale ha indotto la pratica dei prepensionamenti nell'ambito del settore privato. In sostanza, invece di procedere all'innalzamento dell'età pensionabile, in coerenza con le leggi della demografia, sono state liquidate pensioni con notevole anticipo (fino a 10 anni) rispetto all'età legale.

Al di là di ogni considerazione etica, è

un dato indubitabile "che avvertiva il bisogno della "previdenza", che pure è parte integrante sia della storia sia del futuro nel passato quasi nessuno del nostro Paese, nessuno ne avvertiva il bisogno perché le regole erano semplici, le certezze e le garanzie numerose, abbondante la generosità nel rapporto tra prestazioni e contributi".¹ Meritano, al riguardo, di essere ricordate le cosiddette pensioni baby erogate ai dipendenti pubblici che potevano ottenere la pensione dopo solo 19 anni e sei mesi di occupazione, ridotti a 14 anni e sei mesi per le donne coniugate o alla famigerata legge 252/1974 (c.d. Legge Mosca) grazie alla quale decine di migliaia tra funzionari di partiti politici e di sindacati, hanno potuto beneficiare - spesso abusivamente - di pensioni agevolate e di godere dell'incredibile privilegio di riscattarsi a basso costo non solo gli anni passati nel partito o sindacato, ma persino quelli passati sui banchi di scuola, purchè si rientrasse nelle suddette categorie. Il danno provocato allo Stato da 37.500 privilegiati superò i 25mila miliardi di lire (12 mld di euro).

C'erano, poi, aspetti meno noti e meno decorosi, come il facile trasferimento di oneri alle generazioni future o l'opacità complessiva del sistema, favorita dalla frammentazione in una molteplicità di schemi pensionistici, ognuno valido per una particolare categoria di lavoratori con la conseguenza di indurre ciascuno a cercare un proprio privilegio, e gli uni a rincorrere gli altri.

Già verso la fine degli anni '90, l'Unione Europea iniziò a dotarsi di metodologie di coordinamento applicate al campo dell'occupazione e, successivamente, a quello pensionistico, nella verifica e confronto di esperienze tra i paesi appartenenti all'UE. Da tale evoluzione è derivato un monitoraggio continuo dei processi di riforma dei sistemi previdenziali degli ultimi anni, avviati nella gran parte dei paesi europei, dai quali

¹ Elsa Fornero in "La giornata nazionale della Previdenza" del 5/5/2011.

sono emerse tendenze comuni agli ordinamenti dei vari paesi come, ad esempio, la riduzione del valore delle rendite pensionistiche, la modifica dei requisiti d'accesso, l'allungamento dell'età di pensionamento, l'introduzione di quote di previdenza privata nel paniere complessivo della prestazione. Per quanto riguarda tale forma di previdenza le previsioni sono che essa sia destinata a crescere nei prossimi anni pur se il sistema pubblico a ripartizione continuerà a rappresentare il principale sostentamento economico della vecchiaia.

Il dissesto finanziario, iniziato nel 2008, ha accelerato la necessità di una riforma complessiva del sistema. La difficoltà politica in intervenire in direzione di un restringimento della copertura sociale in un campo che investe simultaneamente l'interesse pubblico, gli interessi collettivi delle varie categorie di lavoratori, le aspettative di diritto, prima ancora che i diritti quesiti, dei singoli, l'interesse delle imprese sotto il profilo del costo del lavoro, ha dato vita ad un dibattito sulla riforma che si sta protrahendo da oltre 20 anni e che non è ancora affatto concluso.

2. Le varie riforme

Il primo intervento concreto di riforma, realizzato dal *Governo Amato*, è il decreto legislativo n.503/1992 che intervenne sul contenimento della spesa eliminando alcune anomalie con il graduale innalzamento dell'età pensionabile e l'avvio di un processo di allineamento del regime pensionistico dei pubblici dipendenti e di altre categorie speciali a quello del regime generale.

Un secondo intervento si è avuto con la *legge "Dini"* n.335/1995 - integrata da numerosi decreti legislativi delegati - che ha introdotto una formula di calcolo contributivo per commisurare l'entità della prestazione all'ammontare dei contributi versati.

Nel 1997 e 2004, rispettivamente i Governi *Prodi* e *Maroni* intervennero al fine di eliminare le differenze tra le varie gestioni pensionistiche nel calcolo delle pensioni. Il c.d. *Protocollo Welfare* nel 2007 introdusse

se il sistema delle quote e delle finestre di uscita, fino ad arrivare alle recenti manovre economiche del 2010 e 2011 che eliminano le finestre e introducono un posticipo di 12/18 mesi nell'erogazione delle pensioni.

L'ultima riforma del *governo Monti* nel 2012, ha innalzato l'età pensionabile, eliminato le pensioni di anzianità, introdotto un meccanismo di adeguamento dei requisiti anagrafici necessari per accedere alla pensione, alla speranza di vita rilevata periodicamente. Ma il furore riformista ha immolato sull'altare della sostenibilità finanziaria e dell'urgenza le aspettative di quei lavoratori che avevano concordato con i datori di lavoro forme di incentivo all'esodo avendo a riferimento traguardi anagrafici d'improvviso spostati in avanti con la conseguenza di lasciarli senza risorse per il periodo intercorrente tra i due diversi requisiti. La questione degli "esodati", non è ancora risolta, o meglio, viene periodicamente risolta con provvedimenti ad hoc denominati "salvaguardie" che tutelano particolari gruppi omogenei di esodati.

Il sistema previdenza sta vivendo un momento drammatico tra accorpamento di Enti, revisione della spesa, inchieste giudiziarie, conflitto generazionale e, soprattutto, confusione di proposte migliorative. Ogni giorno vengono annunciate riforme epocali destinate a non vedere mai la luce ma che aumentano sentimenti di pessimismo e di incertezza, altre appena approvate, non fanno in tempo ad essere pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale che sono immediatamente ridiscusse e modificate. L'effetto complessivo di questo approccio altalenante è di grande confusione. Diventa difficile per chiunque, anche per gli operatori più esperti, comporre i pezzi di un puzzle così complicato.

La nuova frontiera di discussione è l'aspro territorio della flessibilità in uscita, territorio nel quale si cerca di tracciare strade che portino ad uscite dal mondo del lavoro un po' meno pesanti di quelle attualmente fissate dalla riforma Fornero. La discussione si accanisce sulla ricerca della penalizzazione perfetta, il 2, il 3, il 4% dell'importo finale, su chi dovrà ricadere l'onere della decurta-

zione, sulle categorie da tutelare, e su mille altri aspetti apparentemente innovatori per ritornare, poi, a riesumare i tanto vituperati prepensionamenti con onere a carico dello Stato o dell'impresa, senza provare ad affrontare il problema da una diversa angolazione attivando modalità di pensionamento più elastiche per i lavori usuranti o per i lavoratori precoci che consentirebbero di tutelare senza penalizzazioni categorie più pesantemente provate dalla attività lavorativa.

3. Il part time agevolato

Il più recente tentativo di attivare una sorta di flessibilità in uscita, vincolata, peraltro, entro rigidi confini finanziari, è quello introdotto dal comma 284, dell'articolo 1, della c.d. Legge di Stabilità 2016 e dal conseguente Decreto Interministeriale del 13/4/2015 con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia, ha reso operativa la possibilità, da parte del lavoratore, di trasformare il rapporto di lavoro da full-time a part-time in prossimità dell'età pensionabile.

3.1 Oggetto e le finalità

L'articolo 1, comma 284, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha introdotto, in via sperimentale fino al 2018 una nuova forma di esodo dei lavoratori del settore privato volto a fornire una parvenza di flessibilità in uscita dal lavoro in grado di attutire gli effetti della riforma Fornero per quei lavoratori che si trovano in prossimità di raggiungere il requisito anagrafico per il conseguimento della pensione di vecchiaia.

3.2 Soggetti destinatari

Destinatari della norma sono tutti i lavoratori dipendenti da aziende del settore privato di qualsiasi dimensioni attive nel settore privato iscritti alla Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) o ad una delle forme sostitutive ed esclusive della medesi-

ma (Fondo elettrici) con esclusione, quindi, di tutti i lavoratori autonomi e del pubblico impiego.

Al riguardo alcuni aspetti richiedono ulteriori approfondimenti sui quali, con ogni probabilità interverrà il Ministero o l'INPS con circolari esplicative.

Il fatto che la disposizione faccia riferimento ai fondi esclusivi dell'AGO farebbe ritenere che siano destinatari della norma anche i lavoratori dipendenti da aziende private che, per effetto di disposizioni particolari sono iscritti alla gestione ex INPDAP.

La norma, inoltre, individua tra i destinatari i lavoratori titolari di un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, escludendo, quindi, i lavoratori che sono già titolari di un rapporto part time in percentuale inferiore al 40% che intendono integrare la percentuale di astensione fino al limite minimo fissato o ai titolari di part time, anche in misura superiore al 40%, che hanno già in essere un accordo stipulato con finalità diverse da quelle previste dalla nuova norma. Ai titolari dei rapporti di cui sopra, inoltre, sarebbe preclusa anche la possibilità di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da part time in full time per poi poter richiedere un part time nelle misure idonee a consentire l'accesso al beneficio.

In particolare la portata della condizione dell'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo pieno è da valutare con riferimento a quei contratti a tempo pieno e indeterminato che si trovano sospesi a zero ore o ad orario ridotto per ricorso alla CIG. Il massimale previsto per l'importo di CIG potrebbe, infatti, essere inferiore a quanto il lavoratore percepirebbe stipulando un contratto part time

Da chiarire se entro il termine del 2018 debba realizzarsi il raggiungimento del limite anagrafico ordinario o quello di minore entità previsto per la vecchiaia anticipata dei lavoratori portatori di una invalidità superiore al 80%.

La constatazione, poi, che la norma sia rivolta ai lavoratori dipendenti da privati con esclusione di tutto l'universo dei lavoratori pubblici, oltre ad approfondire il

solco già esistente tra i due settori, è una altra occasione mancata per conseguire una incisiva revisione della pubblica spesa in un settore caratterizzato da una elevata percentuale di lavoratori anziani.

3.3 Presupposti contributivi

I requisiti contributivi che devono coesistere per il realizzarsi del beneficio sono due:

- la previsione di maturare entro il 31 dicembre 2018 il requisito anagrafico per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;

- la constatazione di aver maturato i requisiti minimi di contribuzione per il diritto al predetto trattamento pensionistico di vecchiaia e, cioè, i venti anni di contribuzione.

Ne deriva che mentre il conseguimento dell'età pensionabile è un evento di futura realizzazione, il possesso della anzianità contributiva minima per accedere al beneficio è un requisito che deve già essersi realizzato al momento della stipula dell'accordo con la conseguenza che ne rimarrebbero esclusi i lavoratori che non hanno ancora raggiunto il requisito dei 20 anni al momento della stipula ma potrebbero conseguirlo entro il 31/12/2018.

Il fatto, poi, che la norma faccia esplicito riferimento al "trattamento pensionistico di vecchiaia, di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201", escluderebbe i lavoratori che entro il 31/12/2018, non maturano il requisito della vecchiaia ordinaria ma quello della vecchiaia anticipata come, ad esempio, quello previsto dall'art. 24 comma 10 del DL 201/2011.

Destinatari della norma sono, quindi, i lavoratori e le lavoratrici che abbiano una età minima di 63 anni e 11 mesi alla data di entrata in vigore della norma, dal momento che per gli anni di interesse i limiti anagrafici, comprensivi delle aspettative di vita, sono quelli riportati nella seguente tabella

ANNO	DONNE	UOMINI
2016	65 + 7 mesi	66 + 7 mesi
2017	65 + 7 mesi	66 + 7 mesi
2018	66 + 7 mesi	66 + 7 mesi

3.4 Aspetti contrattuali

Per il conseguimento dei benefici che ne derivano il decreto prevede che questi siano diretta conseguenza di uno specifico accordo tra lavoratore e datore di lavoro finalizzato a favorire l'uscita dal mondo del lavoro mediante la trasformazione del rapporto di lavoro esistente da full time in part time orizzontale o verticale in misura non inferiore al 40% e non superiore al 60%.

Dalla stipula dell'accordo derivano una serie di conseguenze in capo ai soggetti interessati:

- il lavoratore riceverà in busta paga, oltre alla retribuzione ordinaria commisurata al livello di part time concordato, una somma aggiuntiva pari all'ammontare della quota di contribuzione ai fini pensionistici per Invalidità, Vecchiaia, Superstiti (IVS), generalmente il 23,80% della retribuzione che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare sulla parte di retribuzione che non deve più essere pagata per effetto della riduzione dell'orario di lavoro. Tale elemento retributivo è esente da qualsiasi forma di imposizione fiscale e contributiva, compresa l'assicurazione INAIL;

- il datore di lavoro verserà una retribuzione ridotta conseguendo una riduzione del costo del lavoro, versando in busta paga solo la quota di contribuzione che avrebbe dovuto versare all'INPS per il fondo pensioni;

- l'INPS ha l'obbligo di accreditare, dal primo giorno del mese successivo al perfezionamento del procedimento amministrativo di autorizzazione, la contribuzione figurativa, corrispondente alla retribuzione persa per effetto della trasformazione del rapporto neutralizzando in tal modo gli effetti negativi che il lavoratore dovrebbe subire sul futuro trattamento pensionistico.

Nella tabella che segue, edita nella Circolare n° 7/2016 dal Dipartimento scientifico della Fondazione Studi della Associazione dei Consulenti del Lavoro vengono valutati gli effetti del provvedimento con riferimento a classi di retribuzioni annue lorde che vanno da 25.000 a 43.000 euro.²

² In pratica, un lavoratore che firma un contratto di part time agevolato al 40% delle ore (16 a settimana a fronte delle 40 dell'orario intero) avrà in busta paga il 72% della retribuzione mentre l'impresa avrà una riduzione del costo del lavoro del 49% (a fronte di una riduzione dell'orario del 60%). Per un lavoratore che sigla un contratto al 50% la retribuzione in busta paga sarà del 78% (mentre l'impresa ha una riduzione del costo del lavoro del 41%), mentre per quel lavoratore che ha un contratto al 60% (24 ore su 40) la retribuzione in busta paga sarà del 84% (per l'impresa la riduzione del costo del lavoro sarà del 33%). Ciò è appunto possibile perché il decreto prevede che il datore di lavoro paghi in busta paga esentasse la contribuzione per le ore non lavorate.

PERCENTUALE PART TIME	DIFFERENZA TRA PART TIME E FULL TIME	RIDUZIONE COSTO LAVORO
60%	84%	33%
50%	74%	41%
40%	72%	49%

3.6 Procedimento amministrativo di ammissione al beneficio

La procedura amministrativa volta al conseguimento della nuova forma di esodo è dettata dall'art. 3 del decreto interministeriale e prevede una serie di passaggi che, nel loro complesso non la rendono semplicissima.

Il primo passaggio prevede che il lavoratore, dopo aver preso una intesa di massima con il proprio datore di lavoro, chieda, direttamente mediante il PIN personale o tramite un ente di patronato o un CAF, alla sede INPS competente per territorio una certificazione attestante il possesso dei due requisiti fondamentali: essere in possesso dell'anzianità minima di 20 anni e raggiungimento dell'età pensionabile entro il 31/12/2018. Al riguardo l'INPS dovrà chiarire se sia sufficiente il rilascio dell'attestazione attraverso la procedura ECOCERT attualmente operante o sia necessaria una diversa specifica certificazione.

Una volta in possesso di tale certificazione, il lavoratore può procedere alla stipula di un accordo con il datore di lavoro per trasformare il contratto a tempo indeterminato full time in essere in un contratto part time con una riduzione dell'orario di lavoro compresa tra il 40 e il 60%. L'accesso alla nuova forma di flessibilità non è, quindi, una scelta libera ed indipendente del lavoratore ma conseguenza di uno specifico accordo che, ove non si realizzi, pone nel nulla l'aspettativa del lavoratore. Al riguardo è da sottolineare che il consenso del datore di lavoro non può darsi per scontato posto che il vantaggio economico di cui beneficerebbe per effetto della riduzione del costo del lavoro potrebbe non apparirgli tale a fronte del danno di doverci privare della esperienza lavorativa di un operatore anziano.

Il terzo passaggio della procedura consiste nella trasmissione, a cura del datore di lavoro, dell'accordo alla Direzione Territoriale del Lavoro competente per territorio per ottenere il provvedimento di autorizzazione che deve essere emesso entro cinque

giorni, decorsi inutilmente i quali, il provvedimento si intende rilasciato secondo le modalità del silenzio assenso.

Conseguita tale autorizzazione il datore di lavoro trasmette in via telematica all'INPS la domanda di concessione del beneficio indicando il numero identificativo della certificazione inizialmente rilasciata dall'INPS al lavoratore, l'autorizzazione della DTL o gli estremi della richiesta nel caso abbia dato luogo a silenzio assenso e tutte le informazioni relative all'accordo.

Tali aspetti del procedimento dovranno necessariamente essere meglio precisati da circolare sia del Ministero che dell'INPS.

L'istanza di cui sopra viene esaminata e definita dall'INPS entro il termine ordinario di 5 giorni lavorativi in cui comunica l'accoglimento o il rigetto dell'istanza. Tale termine, a differenza di quello indicato per l'attività del Ministero, non è perentorio e, quindi, non può dar luogo a silenzio assenso e tale diversità è da attribuirsi al fatto che l'accoglimento della domanda, oltre che dalla valutazione degli aspetti formali, dipenderà essenzialmente dall'attività di monitoraggio che l'INPS deve effettuare per valutare la copertura finanziaria con riferimento alle risorse finanziarie messe a disposizione annualmente. È, infatti, possibile accogliere la domanda solo se l'ammontare della contribuzione figurativa che ne deriva rientra nei limiti di cui al comma 1 dell'art.3 di 60 milioni di euro per l'anno 2016, 120 milioni di euro per l'anno 2017 e 60 milioni di euro per l'anno 2018.

Tale aspetto della procedura rende necessari chiarimenti da parte del Ministero e dell'INPS sui criteri di monitoraggio di tali limiti di spesa sopra indicati, in particolare se debba prevalere il criterio cronologico della presentazione della domanda oppure quello della maggiore vicinanza del richiedente ai limiti anagrafici ordinari di pensione che comporta oneri individuali più ridotti.

In caso di accoglimento della domanda, l'INPS attiva una posizione per il ver-

samento della contribuzione figurativa che sarà accreditata dal primo giorno del mese successivo al perfezionamento del procedimento di cui al presente articolo.

Tutto l'iter procedurale si conclude con la comunicazione da parte del datore di lavoro all'INPS della definitiva cessa-

zione del rapporto di lavoro ed il conseguente pensionamento del lavoratore.

Fonti: Pubblicazioni INPS; sito www.Economy2050.it; sito www.francoabruzzo.it; www.sole24ore.it; circolare n. 7/2016 della Fondazione Studi Consulenti del lavoro.

Abstract

Gli autori, dopo aver ripercorso brevemente le riforme del sistema pensionistico degli ultimi decenni con particolare riferimento al progressivo inasprimento dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione, si soffermano nell'analisi del decreto ministeriale del 7 aprile 2016 che rende operativa la fruizione dei benefici introdotti dall'art. 1, comma 284, della legge 208/2015, a favore dei lavoratori dipendenti a tempo pieno ed indeterminato del settore privato che maturano il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018 e che concordano con il datore di lavoro la riduzione, in misura compresa fra il 40 e il 60 per cento, dell'orario del rapporto di lavoro.

The authors, after having outlined briefly the reforms of the pension system in the past ten years, with particular reference to the progressive tightening of the age and contribution requirements for access to the pension, tell about of ministerial decree of April 7 2016 that gives effect to the fruition the benefits introduced by art. 1, paragraph 284, of Law 208/2015, in favor of employees full-time and permanent in the private sector who entitled to the pension retirement treatment by 31 December 2018 and which agree with the employer to the reduction in by between 40 and 60 percent, of the time of the employment relationship.