

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro	A.1.1. Monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali, con particolare riferimento alle tematiche di flessibilità contrattuale e sicurezza.	realizzato	€ 241.640	€ 281.876	€ 40.237
		5. Politiche intersettoriali.	I.5.1. Iniziative formative destinate a valorizzare le risorse umane per accrescerne il coinvolgimento.	realizzato	€ 456.730	€ 898.079	€ 441.349
			I.5.2. Promuovere un maggiore coinvolgimento delle risorse umane sugli obiettivi dell'Amministrazione e una valorizzazione della professionalità attraverso interventi sul sistema premiante.	realizzato	€ 12.019	€ 210.431	€ 198.412
			I.5.3. Individuare gli interventi organizzativi finalizzati all'attuazione del riassetto del Ministero alla luce della legge di conversione n.233/2006 nonché delle linee di contenimento della legge finanziaria per il 2007.	realizzato	€ 12.019	€ 388.571	€ 376.552
Totale complessivo					€ 699.383.943	€ 208.754.934	€ 490.629.009

Non può non evidenziarsi, grazie alle rilevazioni effettuate dal SECIN, come sussistano scostamenti di grande rilievo, sotto il profilo finanziario, per obiettivi che vengono dichiarati come realizzati, anche in presenza di forti scostamenti e per i quali la gran parte delle risorse non è stata utilizzata.

Un esempio eclatante, al riguardo, si rinviene nel seguente obiettivo strategico - collegato con due programmi, il n. 3 “reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione” ed il n. 4 “sostegno al reddito” - che indica lo “stallo” in cui si trova la riforma degli ammortizzatori sociali che si attende dall’epoca dell’“Ordinamento Lavoro” la legge 17 maggio 1999, n. 144 e la cui carenza determina il moltiplicarsi di soluzioni “emergenziali” come quella dei “Patti in deroga”, la cui denominazione è decisamente sintomatica di un sistema non più adeguato.

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali	Realizzato	106.082.435	68.855	106.013.580

Un altro esempio è il seguente, per il quale si rileva una consistente mancata utilizzazione di risorse, ma che rientra addirittura in tre programmi (oltre ai primi due, anche nel programma 5 “Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro”).

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.1. Contributo alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	Realizzato	141.519.420	49.314.644	92.204.775

Esso, comunque, indica una mancata attribuzione di risorse a soggetti, perlomeno i lavoratori, con redditi insufficienti.

In ultimo, va segnalato come di recente (con il decreto ministeriale del 13 marzo 2008), sia stato approvato il sistema di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, dopo una sperimentazione che dura dal 2004. Il sistema entra in funzione dall’esercizio 2008 e costituisce un presupposto necessario per l’applicazione delle misure previste dall’art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal successivo d.lgs. n. 145/2002.

Va detto che, comunque, tale sistema non può considerarsi definitivo, in quanto, con il medesimo provvedimento, è stata istituita una commissione “bilaterale-paritetica” che, entro 60 giorni dall’emanazione del provvedimento, dovrà redigere un “manuale operativo” che conterrà anche gli indicatori ed i parametri, ai fini della massima trasparenza delle operazioni di valutazione. La stessa commissione provvederà, entro il 31 marzo 2009 a verificare l’efficacia del sistema.

2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi

2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

L'analisi e la valutazione della Politica previdenziale e della Politica del lavoro si basano sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, che viene rapportata al rendiconto 2007, avvalendosi dell'elaborazione messa a disposizione della Corte dal Dipartimento della R.G.S., nonché di quelle realizzate dalla stessa Corte, al fine di assicurare l'allineamento delle UPB e dei capitoli del bilancio amministrativo.

Non va ovviamente trascurato il rapporto con la struttura ordinamentale che parte dal collegamento con il Ministero di riferimento, in questo caso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. A seguire si espongono i dati finanziari relativi alle missioni 25 e 26.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE			
MISSIONE	PROGRAMMA	ATTIVITA'	
17	Ricerca e innovazione	12	Ricerca per il settore del lavoro; Monitoraggio delle politiche del lavoro e dello sviluppo del mercato del lavoro
25	Politiche previdenziali	2	Regolamentazione delle forme di previdenza; Vigilanza sugli enti previdenziali e controllo della contribuzione previdenziale; Trasferimenti di risorse finanziarie agli enti previdenziali; Interventi per lo sviluppo della previdenza complementare e campagne informative
26	Politiche per il lavoro	1	Regolamentazione in materia di lavoro e in materia di salute e sicurezza sul lavoro; Interventi di mediazione nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale; Disciplina in materia di diritto di sciopero; Risoluzione delle controversie; Vigilanza in materia di rapporti di lavoro, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale; Controlli ispettivi in materia di tutela del lavoro, della sicurezza sui luoghi di lavoro e nell'edilizia; Interventi finalizzati all'ingresso del lavoro sommerso e gestione del Fondo per l'immersione del lavoro irregolare (FELI); Gestione amministrativo-contabile del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro
		3	Interventi a sostegno dei lavoratori appartenenti a particolari categorie; Formazione e orientamento professionale; Gestione del Fondo di riqualificazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo
		4	Iniziativa a sostegno dell'occupazione; gestione del Fondo per l'occupazione e di altri fondi dedicati allo sviluppo delle imprese e dei livelli occupazionali; Misure inerenti alla materia degli ammortizzatori sociali
		5	Attività finalizzate allo sviluppo e all'integrazione dei servizi per l'impiego pubblici e privati, comprese le iniziative riguardanti lo sviluppo della Borsa continua nazionale del lavoro
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Programmazione e coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione; produzione e diffusione di informazioni generali; predisposizione della legislazione sulle politiche di settore su cui ha competenza il Ministero (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro); Valutazione e controllo strategico ed emanazione degli atti di indirizzo
		3	Svolgimento di attività strumentali a supporto delle Amministrazioni per garantire il funzionamento generale (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e di comunicazione, ...)
33	Fondi da ripartire	1	Risorse da assegnare in ambito PA - Fondo consumi intermedi e Fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione

Missione 25 - Politiche previdenziali

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
2 - Previdenza obbligatoria e complementare sicurezza sociale	funzionamento	1.239,00	7.949,00	0,00	0,01	7.109,00	8.511,00	7.179,00	567,00
	interventi	3.034.755,00	56.908.214,00	0,09	85,87	56.800.005,00	57.339.988,00	55.344.796,00	3.712.450,00
	investimenti	1.209.560,00	900,00	0,00	0,00	903,00	200.907,00	889,00	892,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	655.000,00	0,00	0,99	737.897,00	655.000,00	737.897,00	0,00
	oneri comuni	137.635,00	8.701.784,00	0,01	13,13	8.701.784,00	8.701.784,00	8.588.649,00	113.135,00
	totale	4.383.189,00	66.273.847,00	0,10	100,00	66.247.698,00	66.906.190,00	64.679.410,00	3.827.044,00
spese missione		4.383.189,00	66.273.847,00		100,00	66.247.698,00	66.906.190,00	64.679.410,00	3.827.044,00

Missione 26 - Politiche per il lavoro

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	funzionamento	6.741,00	11.546,00	0,06	0,35	10.567,00	9.045,00	8.044,00	8.939,00
	interventi	7.196,00	7.054,00	0,04	0,21	1.522,00	6.315,00	3.609,00	3.350,00
	investimenti	15,00	15,00	0,00	0,00	25,00	29,00	2,00	26,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	13.952,00	18.615,00	0,10	0,57	12.114,00	15.389,00	11.655,00	12.315,00
2. Infortuni sul lavoro	funzionamento								
	interventi	5.650,00	7.304,00			50,00	7.304,00	0,00	5.421,00
	investimenti								
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi								
	oneri comuni								
	totale								

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	funzionamento	2.243,00	13.992,00	0,00	0,43	13.367,00	15.062,00	14.128,00	1.532,00
	interventi	225.073,00	842.401,00	0,06	25,62	816.082,00	828.043,00	800.558,00	206.127,00
	investimenti	980.850,00	616.827,00	0,04	18,76	494.375,00	626.076,00	466.065,00	818.495,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	1.208.166,00	1.473.220,00	0,10	44,81	1.323.824,00	1.469.181,00	1.280.751,00	1.026.154,00
4. Sostegno al reddito	funzionamento	3.579,00	18.819,00	0,00	0,57	18.433,00	19.686,00	10.654,00	11.418,00
	interventi	196.621,00	820.146,00	0,05	24,94	819.546,00	820.731,00	798.998,00	196.041,00
	investimenti	950.343,00	587.789,00	0,04	17,88	465.338,00	586.986,00	430.442,00	794.572,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni	0,00	75.199,00	0,01	2,29	52.398,00	65.099,00	52.398,00	0,00
	totale	1.150.543,00	1.501.953,00	0,10	45,68	1.355.715,00	1.492.502,00	1.292.492,00	1.002.031,00
5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	funzionamento	547,00	1.546,00	0,00	0,05	1.404,00	1.380,00	1.228,00	718,00
	interventi	0,00	3.003,00	0,00	0,09	3.000,00	3.003,00	0,00	3.000,00
	investimenti	472.797,00	289.504,00	0,10	8,81	230.036,00	291.071,00	210.511,00	392.614,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	473.344,00	294.053,00	0,10	8,94	234.440,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
spese missione		2.846.005,00	3.287.841,00		100,00	2.926.093,00	3.272.526,00	2.796.637,00	2.436.832,00

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Appare opportuno, per completezza di informazione, fornire un quadro complessivo delle risorse assegnate al ministero comprendendo anche la missione 17 “Ricerca ed innovazione” e le Missioni “trasversali”: 32 “Servizi istituzionali etc.” e 33 “Fondi da ripartire”.

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
17	Ricerca e innovazione	12	Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	1.681,00	1.561,00	1.039,00	1,00
			Totale	1.681,00	1.561,00	1.039,00	1,00
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
			Totale	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
26	Politiche per il lavoro	1	Regolamento e vigilanza del lavoro	18.614,00	12.103,00	11.655,00	3,00
		3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1.473.221,00	1.446.069,00	1.280.751,00	132.912,00
		4	Sostegno al reddito	1.501.953,00	1.477.969,00	1.292.492,00	132.900,00
		5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	294.053,00	293.908,00	211.739,00	64.783,00
			Totale	3.287.841,00	3.230.049,00	2.796.637,00	330.598,00
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	12.634,00	10.136,00	10.334,00	7,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	363.852,00	342.508,00	361.919,00	423,00
			Totale	376.486,00	352.644,00	372.253,00	430,00
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	39.117,00	32.897,00	0,00	20.307,00
			Totale	39.117,00	32.897,00	0,00	20.307,00
			Totale complessivo	57.957.361,00	57.848.493,00	55.847.958,00	362.137,00

Va sottolineato come, per il Ministero del lavoro e previdenza sociale, il quadro dei Programmi, collegati alle Politiche, già consente di individuare le linee di attività dell'Amministrazione. Ciò nonostante, si è di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l'operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

Per quanto attiene alla “Politica previdenziale”, essa tiene conto dei recenti interventi normativi in materia di Previdenza obbligatoria e dell'evoluzione del sistema della Previdenza complementare.

La presente relazione costituisce, infatti, l'occasione per aggiornare, come è stato fatto nella relazione sul rendiconto 2006, il referto specifico approvato dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione 9/CONTR/REF/06.

Al riguardo, specifici approfondimenti attengono alla problematica della “copertura” della spesa pensionistica ed al rapporto, in termini di incidenza di spesa, tra la Riforma

“Maroni” (il c.d. “Scalone”) e le recenti modifiche apportate nel dicembre 2007, con le quali è stato rimodulato il doppio requisito dell’età anagrafica e di quella di servizio per accedere al pensionamento di anzianità. Attenzione viene anche prestata alla riforma dei “coefficienti di trasformazione” che costituiscono uno dei punti nodali del sistema ed influiscono sul “tasso di sostituzione” che rappresenta il livello di benessere assicurato dalla previdenza obbligatoria ed indica quindi l’area che dovrebbe essere coperta dal “secondo pilastro” della previdenza complementare.

Per quanto attiene a quest’ultima, assume importanza la ormai totale copertura, in termini di accordi collettivi che istituiscono i Fondi pensione del pubblico impiego, dell’impiego pubblico contrattualizzato, nel cui contesto la Corte ha espresso alcune considerazioni in occasione della valutazione della compatibilità economico-finanziari di tali accordi. Un aspetto che impatta anche sul bilancio, per i riflessi sugli accantonamenti disposti nell’Elenco 1 della Finanziaria 2007, è quello del *cash-flow* del Fondo di Tesoreria presso l’INPS al quale affluisce il TFR, “lasciato in azienda”, per le aziende con più di 50 addetti, ai sensi dei commi 755 e seguenti dell’Articolo unico.

Le analisi relative alla Politica 17 ed al Programma 2 (Ricerca ed innovazione applicate alle Politiche del lavoro e previdenziale) confluiscono nell’elaborazione della Corte sulla Politica della “Ricerca ed Innovazione” nel suo complesso.

La Previdenza

La nuova classificazione di bilancio implica un'attenzione alla "Politica previdenziale" che trascende il livello macroeconomico - che non può non prenderla in considerazione in quanto la spesa previdenziale o "pensionistica *tout court*" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil – per le sue sempre più evidenti correlazioni con la "Politica del lavoro"; basti pensare all'impatto che hanno le forme di "flessibilità" del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni Riunite della Corte (Del. 9/CONTR/REF/2006) e con le Relazioni sul rendiconto, in particolare quella sul rendiconto 2006 – i profili fondamentali sia della "Previdenza obbligatoria" sia della "Previdenza complementare", in una chiave dinamica che tiene conto dei recenti interventi normativi e di regolazione, e, nei limiti in cui questi sono emersi e quindi analizzabili, dell'impatto che essi hanno avuto sulla collettività.

Nella Parte generale della Relazione al Parlamento, verranno attratti quegli elementi ai quali si attribuisce una rilevanza macroeconomica.

Va anche sottolineato che la Politica in argomento si compone di un unico Programma: "Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale, trasferimenti agli Enti e Organismi interessati", il cui andamento finanziario è ovviamente legato alle caratteristiche di spesa di trasferimento alle gestioni previdenziali e presenta quindi una sostanziale sovrapponibilità dei "pagamenti" agli "stanziamenti definitivi":

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
Totale				54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00

1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria

Con la legge 24 dicembre 2007, n. 247, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (esistono peraltro dei rinvii dell'entrata in vigore di talune disposizioni, ai sensi dei commi dall'86 al 92 dell'unico articolo della legge) è stata sostituita la disciplina prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 che, per il sistema retributivo, aveva modificato l'originaria previsione della legge

n. 335/95 innalzando il requisito anagrafico per accedere alla pensione di anzianità, a decorrere dal 1° gennaio 2008, a 60 anni (rispetto ai 57 anni della normativa di base) in alternativa al solo requisito contributivo dei 40 anni.

Tale requisito era rimasto per il sistema contributivo¹, in concorrenza con l'elevazione a 60 anni per le donne ed a 65 per gli uomini del requisito anagrafico².

Le modifiche che sono state apportate dall'art. 1, 1° e 2° comma, legge n. 247/2007 vanno quindi collegate con le disposizioni, sinteticamente richiamate della legge n. 243/2004.

In sostanza, comunque si avrà l'innalzamento dell'età pensionabile (di anzianità) dei lavoratori dipendenti a 61 anni (62 per gli autonomi) nel 2013, ma tale risultato viene raggiunto con modalità gradualistiche³: nel periodo 1° gennaio 2008-30 giugno 2009, il diritto di accesso al trattamento pensionistico di anzianità così come a quello liquidato con il sistema contributivo si consegue al raggiungimento di 58 anni di età anagrafica per i lavoratori dipendenti e di 59 per i lavoratori autonomi, in concomitanza al raggiungimento di 35 anni di anzianità contributiva, requisito, quest'ultimo, che viene mantenuto anche dopo il 30 giugno 2009.

Viene quindi ripristinato il doppio requisito (età anagrafica ed età contributiva), attraverso l'introduzione di un sistema di "quote": la Tavola B, introdotta con la nuova norma, indica la somma tra i due citati requisiti che, a determinati *steps* temporali, consente l'accesso al trattamento pensionistico.

L'applicazione di questo sistema decorre dal 1° luglio 2009 e prevede un graduale innalzamento della somma richiesta, che dovrebbe definitivamente stabilizzarsi tra il 2012 e il 2013.

Per i lavoratori dipendenti, infatti, dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010 la somma richiesta è pari a 95, con un'età minima di 59 anni; dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2012 la somma sarà di 96 e l'età minima 60 anni.

Per i lavoratori autonomi, viene mantenuta ferma la previsione dell'aumento di un anno dell'età anagrafica, rispetto ai lavoratori dipendenti, con la stessa gradualità temporale.

Dal 1° gennaio 2013, la "somma" dovrebbe essere di 97, con età minima di 61 anni, ma tale incremento potrebbe non avvenire ove i risparmi di spesa accertati consentissero di ritenere assicurato il raggiungimento dell'obiettivo, prima dell'applicazione dell'ultimo "scalino"⁴.

Da qui la definizione di "scalini" che vanno a sostituire lo "scalone" previsto dalla legge n. 243/2004. Nella realtà, al di là della gradualità temporale, la flessibilità è relativa in quanto per il gioco degli "addendi" (età anagrafica ed età contributiva) che costituiscono "valori minimi", la variazione è al massimo di un'unità.

In sostanza, solo nell'ipotesi di una sostanziale differenza tra il valore totale del requisito e la somma dei valori minimi costituiti dagli "addendi" la possibilità di scelta del lavoratore aumenterebbe.

¹ Art. 1, 6° comma, lett. a), legge 23 agosto 2004, n. 243.

² Sono stati confermati sia il minimo contributivo di cinque anni sia la misura della conseguente prestazione, che non può essere inferiore a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale.

³ La Tabella A, allegata alla l. n. 243/2004, è stata sostituita con due nuove tabelle, A e B.

⁴ La previsione è contenuta nell'art. 1, 2° comma, lett. b), legge n. 243/2007, che sostituisce il 7° comma dell'art. 1, legge n. 243/2004. Il differimento sarà deciso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da emanarsi entro il 31 dicembre 2012.

Pertanto, rispetto al sistema originario dell'art. 1, comma 20, legge n. 335/1995, si assicura l'obiettivo dell'innalzamento dell'età media di pensionamento in funzione dell'equilibrio finanziario del sistema.

Come già si è detto, alla pensione di anzianità con calcolo retributivo si può ancora accedere avendo maturato, indipendentemente dall'età, almeno 40 anni di anzianità contributiva.

Nel sistema contributivo, invece, si ha accesso al trattamento pensionistico, sia con almeno 40 anni di anzianità contributiva, sia al compimento di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, purché risultino versati almeno cinque anni di contribuzione effettiva e l'importo del trattamento risulti pari ad 1,2 volte il valore dell'assegno sociale.

Certamente pesava sui pensionati con il sistema contributivo la previsione⁵ che escludeva dal calcolo dei 40 anni i periodi di studio riscattati e quelli da prosecuzione volontaria.

Al riguardo, i periodi di studio sono ormai considerati riscattabili, ai sensi dell'art. 1, 77° comma, legge n. 247/2007, anche nell'ipotesi in cui la facoltà di riscatto sia stata esercitata prima dell'inizio dell'attività lavorativa.

Va precisato che l'omologazione delle disposizioni previste per il sistema retributivo al sistema contributivo è fortemente discussa proprio per le caratteristiche di quest'ultimo che è basato sull'"effettività" della contribuzione e disattende quindi, perlomeno sotto il profilo concettuale, ipotesi di contribuzione "figurativa".

Un esempio, in tal senso, è costituito dall'estensione della deroga citata ai fini del raggiungimento dei 35 anni di contribuzione per la pensione "di vecchiaia anticipata contributiva", che viene presa in considerazione nell'ottica dell'armonizzazione tra le due fattispecie⁶, ma che secondo il Nucleo per la valutazione della spesa pensionistica determina, per detta figura, la perdita delle caratteristiche di prestazione "anticipata" configurandola piuttosto come una vera e propria pensione di vecchiaia *tout court*, alternativa alle altre prestazioni.

La prospettiva è in realtà, per il sistema contributivo, quella della progressiva eliminazione della pensione di anzianità, diventando sempre più difficile, per la difficoltà per i giovani di raggiungere posizioni lavorative continuative nel tempo in età anagrafiche utili, e, quindi, il "canale di accesso" rappresentato dai 40 anni di anzianità contributiva.

L'aumento progressivo del requisito dell'anzianità anagrafica tende anch'esso ad annullare le differenze tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia (nel 2009, per le donne, per il gioco degli addendi, il requisito – 60 anni – sarà in pratica identico per ambedue le forme di pensione).

Per altro verso, incidono in termini significativi le "finestre", inapplicabili per lavoratori e lavoratrici i quali raggiungano i 65 ed i 60 anni di età anagrafica, con bassi livelli contributivi, mentre le medesime sono attivabili per coloro che vantano una minore età anagrafica ma consistenti età contributive.

Prima di analizzare gli effetti della recente modifica normativa, sotto il profilo degli oneri finanziari che ha comportato, vanno brevemente indicati aspetti meno evidenti della stessa, ma di grande rilievo, in quanto veri e propri esiti del cosiddetto "Protocollo sul Welfare" su

⁵ Contenuta nell'art. 1, comma 7, legge n. 335/1995.

⁶ Messaggio INPS 4-12-2007, n. 29224 e 31-12-2007, n. 30923, che ha confermato l'interpretazione adeguandola all'art. 1, comma 77, legge n. 247/2007.

“previdenza, lavoro e competitività per l’equità e la crescita sostenibili”, siglato dal Governo e dalle parti sociali nel luglio 2007.

Gli interventi presi in considerazione dal “Protocollo”, vanno comunque al di là della rimodulazione di cui si è detto e dell’impostazione in termini “graduali” dell’innalzamento dell’età di accesso al regime pensionistico. Essi infatti riguardano le seguenti misure:

1) l’incremento delle “pensioni basse”; 2) l’accesso al pensionamento anticipato; 3) i lavori usuranti; 4) la razionalizzazione degli enti previdenziali; 5) le finestre pensionistiche; 6) i coefficienti di trasformazione; 7) le misure previdenziali per i giovani, cioè il riconoscimento della contribuzione figurativa sulla retribuzione per i lavoratori con contratti a termine, l’ampliamento delle possibilità di ricorso alla totalizzazione dei contributi versati ed al riscatto dei periodi di laurea e infine l’aumento dell’aliquota contributiva per i lavoratori parasubordinati; 8) gli interventi previdenziali per i lavoratori immigrati extracomunitari; 9) il cumulo tra redditi da lavoro e pensione; 10) l’applicazione di un contributo di solidarietà per gli iscritti e i pensionati dei Fondi speciali; 11) gli interventi diversi, in realtà poi individuati nell’aumento di un punto dell’aliquota contributiva, e di computo del trattamento previdenziale, per gli iscritti alla Gestione separata dell’INPS e contemporaneamente ad altro regime previdenziale; 12) gli interventi di solidarietà, che si sostanziano nel blocco, per il solo anno 2008, della perequazione automatica delle pensioni superiori ad un determinato importo.

L’esame della Corte si concentra su alcune di esse, ma è il caso di sottolineare, in primo luogo, come di rilievo, nel sistema della riforma pensionistica, sia il regime delle “esenzioni” che riguardano le pensioni di anzianità (meglio definite “di vecchiaia anticipata”) e le prestazioni in regime retributivo.

Si tratta, in sostanza di una disciplina transitoria che, in vigenza della legge n. 243/2004, consentiva il mantenimento, per i lavoratori che avessero maturato, al 31 dicembre 2007, i requisiti per il pensionamento anticipato nel regime contributivo anche nell’ipotesi in cui avessero esercitato tale diritto dopo il 1° gennaio 2008⁷, della disciplina precedente e del conseguente trattamento economico.

Sussiste quindi la possibilità di scegliere il momento di uscita dal lavoro nell’arco di tempo compreso tra i 57 ed i 65 anni, in presenza degli altri requisiti di legge.

La legge n. 247/2007 ha apportato modifiche che, senza snaturare la disciplina delle esenzioni, sono dirette ad ampliarne l’ambito, sia sotto il profilo temporale, consentendo la conservazione delle condizioni pensionistiche che avevano determinato la scelta di accollarsi l’onere economico della prosecuzione volontaria ai lavoratori autorizzati alla data del 20 luglio 2007 (rispetto alla precedente data del 1° marzo 2004) sia sotto quello dei destinatari.

In questo caso viene inserito il comma 18-bis nell’art. 1, legge n. 243/2004, incrementando di 5.000 unità (di lavoratori collocati in mobilità ai sensi degli artt. 4 e 24, legge 23 luglio 1991, n. 223) il precedente *plafond* di 10.000 lavoratori.

Lo stesso Nucleo di valutazione della spesa pensionistica ha espresso le sue riserve su dette estensioni sia per la minore penalizzazione per l’accesso al pensionamento derivante dalla legge n. 247/2007, sia perché la norma condiziona l’esenzione alla semplice autorizzazione alla prosecuzione, senza richiedere l’effettivo pagamento della contribuzione.

La preoccupazione è sostanzialmente quella di mantenere in concreto regole non più coerenti con lo spirito della riforma.

⁷ In base al comma 3 dell’art. 1, legge n. 243/2004.

A ciò si aggiunge, per quel che attiene l'incremento dei destinatari, l'allargamento a tutto il territorio nazionale, laddove, in precedenza, i lavoratori interessati erano i destinatari dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 2, comma 28, legge 23 dicembre 1996, n. 662, per i quali fossero intervenuti, al 1° marzo 2004, i richiesti accordi sindacali. Invece, l'ambito spaziale di operatività della norma è ora, in forza del richiamo all'art. 7, 1° comma, legge n. 223/1991, esteso all'intero territorio della Repubblica, mentre l'arco temporale di maturazione del requisito pensionistico è diversificato in ragione dell'età del lavoratore e del luogo di licenziamento⁸.

Ferma restando la rilevanza delle questioni evidenziate, uno dei profili sui quali si appunta l'interesse della Corte è quello della "Copertura" del sistema previdenziale.

In tal senso, è di estremo interesse la rappresentazione che segue e che fornisce la misura dell'impatto delle modifiche introdotte dalla legge n. 247/2007 "scalini", rispetto alla legge n. 243/2004 "scalone":

⁸ L'indennità di mobilità spetta, infatti, per 12 mesi (24 nelle aree del Mezzogiorno) elevati a 24 (36) per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni e a 36 (48) per coloro che hanno 50 anni.

SIMULAZIONE REVISIONE C.D. "SCALONE"

Requisito anagrafico minimo per l'accesso al pensionamento con 35 anni in vigore fino al 30/06/2009

(valori assoluti in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulato 2008-2017	Onere a regime (non rappresentano effetti macroeconomici di medio-lungo termine)	percentuale di copertura con minori spese 2008-2017
dipendenti	58	58 fino a 30/06											
autonomi	59	59 fino a 30/06											
quote dal 01/07/2009													
dipendenti		95 dal 01/07	95	95-96	96	96-97	97	97	97	97			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		59	59	59-60	60	60-61	61	61	61	61			
autonomi		96 dal 01/07	96	96-97	97	97-98	98	98	98	98			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		60	60	60-61	61	61-62	62	62	62	62			
maggiori oneri	-26	-442	-1.329	-2.187	-1.537	-1.009	-168	-656	-781	-547	-8.681	-530	
Fondo Usuranti (con applicazione regime decorrenze vigente) (*)	0	-83	-200	-312	-350	-383	-383	-383	-383	-383	-2.862	-390	
(*) schema concessorio nel limite massimo di 5.000 soggetti per un anticipo massimo di 3 anni													
Ripristino per anni 2003 per anni 2008 e 2009. 4 finestre per 40 anni	-111	-486	-570								-1.167		
Incremento di pensione per chi accede con 40 anni (solo per periodo finestra)	-13	-29	-40	-69	-104	-147	-193	-241	-294	-35	-1.482	-350	
Salvaguardia 5000 mobilitati	-11	-67	-93	-91	-92	0	0	0	0	0	-355	0	
A) Totale maggiori oneri	-162	-1.108	-2.231	-2.660	-2.083	-1.539	-744	-1.280	-1.459	-1.281	-14.547	-1.270	
B) Alle donne che accedono al pensionamento di vecchiaia a 60 anni applicazione di 2 finestre con posticipo medio di 9 mesi	309	617	617	846	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	8.842	1.000	
C) Aumento graduale 1 punto l'anno di 3 punti dal 2008 aliquota finanziamento e computo cocopro	153	258	382	354	358	381	391	400	410	421	3.509	430	
D) Soppressione per il triennio 2008-2010 indicizzazione fasce importo superiori a 8 volte il minimo	39	77	116	118	118	118	118	117	117	116	1.054	100	
E) = B) + C) + D) Totale coperture	-501	952	1.115	1.318	1.551	1.575	1.584	1.593	1.603	1.613	13.405	1.530	
F) Scopertura (A-D)	339	-156	-1.116	-1.341	-532	36	840	313	144	332	-1.142	260	
G) aumento carico lavoratori dip. e autonomi 2009: 0,05%; 2010: 0,3%; 2011: 0,3%; 2012: 0,15%													
Totale	0	194	1.183	1.144	571	-14	20	0	0	0	3.098	0	
dip.	0	150	928	958	493	0	0	0	0	0	2.529		
aut.	0	44	255	186	79	-14	20	0	0	0	568		
SALDO COMPLESSIVO (F + G)	339	38	67	-197	39	22	859	313	144	332	1.956	260	68,0%

Fonte: Simulazione R.G.S. nella quale sono comprese le misure adottate dalla norma (legge n. 247/2007).

I maggiori oneri si distribuiscono negli anni dal 2010 al 2012 (il doppio requisito scatta dal 1° luglio 2009), per poi gradualmente diminuire.

Altra considerazione concerne il saldo negativo (al lordo delle coperture) piuttosto limitato (nell'ordine del 50 per cento rispetto all'anno immediatamente precedente) che si riscontra nel 2014 e che va attribuito alla configurazione della "leva" che è su base annuale e risente quindi delle particolari caratteristiche rilevate dall'INPS dell'entità dei lavoratori che dispongono dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

Tenendo conto degli interventi "compensativi" previsti dalla legge n. 247/2007, si rinviene dunque una sostanziale neutralità, a fronte di una maggiore gradualità dell'innalzamento dell'effettiva età per l'accesso al pensionamento che consente di attenuare il brusco innalzamento dell'età pensionabile, previsto dalla precedente normativa.

1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica

Com'è noto, una costante attenzione viene data all'andamento della spesa pensionistica.

La Corte, in particolare nel citato "Rapporto sulla Finanza previdenziale", ha segnalato l'incidenza su detto andamento di fattori, quali l'incidenza delle forme di flessibilità del lavoro con il corrispondente livello di contribuzione e l'aumento dell'attesa di vita, che comportano l'esigenza di una particolare attenzione alla copertura della spesa pensionistica. Altro fattore di grande importanza è quello della rideterminazione dei "coefficienti di trasformazione".

La previsione della spesa pensionistica pubblica⁹ in rapporto al Pil ottenuta con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007, tiene conto di uno scenario nazionale base che incorpora le previsioni ISTAT sui livelli di fecondità, mortalità e flussi migratori elaborate con base 2005. L'aumento della speranza di vita è di circa 6,2 anni per i maschi (da 77,4 del 2005 a 83,9 del 2050) e di 5,5 anni per le femmine (da 83,3 del 2005 a 88,8 del 2050), l'aumento del tasso di fecondità va dall'1,34 del 2005 all'1,6 del 2050, mentre il flusso netto di immigrati viene stimato in circa 150 mila unità l'anno.

Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,6-1,7 per cento medio annuo (1,8 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 57,5 del 2005 al 67,9 del 2050. Il tasso di crescita reale del Pil, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,4-1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione.

Va tenuto conto che, al fine di cogliere gli andamenti strutturali delle variabili macroeconomiche, viene considerata, per il periodo coperto dal Dpef¹⁰, una dinamica di crescita del Pil reale pari a circa l'1,5 per cento, sostanzialmente in linea con le tendenze degli ultimi 15-20, ma che, allo stato, merita un atteggiamento prudentiale.

La previsione a normativa vigente, riportata nel grafico, sconta gli effetti delle disposizioni del protocollo sul welfare relative all'aumento delle pensioni basse che hanno trovato attuazione con la legge 3 agosto 2007, n. 127 che ha convertito in legge, con

⁹ La definizione di spesa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (asseggni sociali dopo il 1995).

¹⁰ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - R.G.S. (2006).

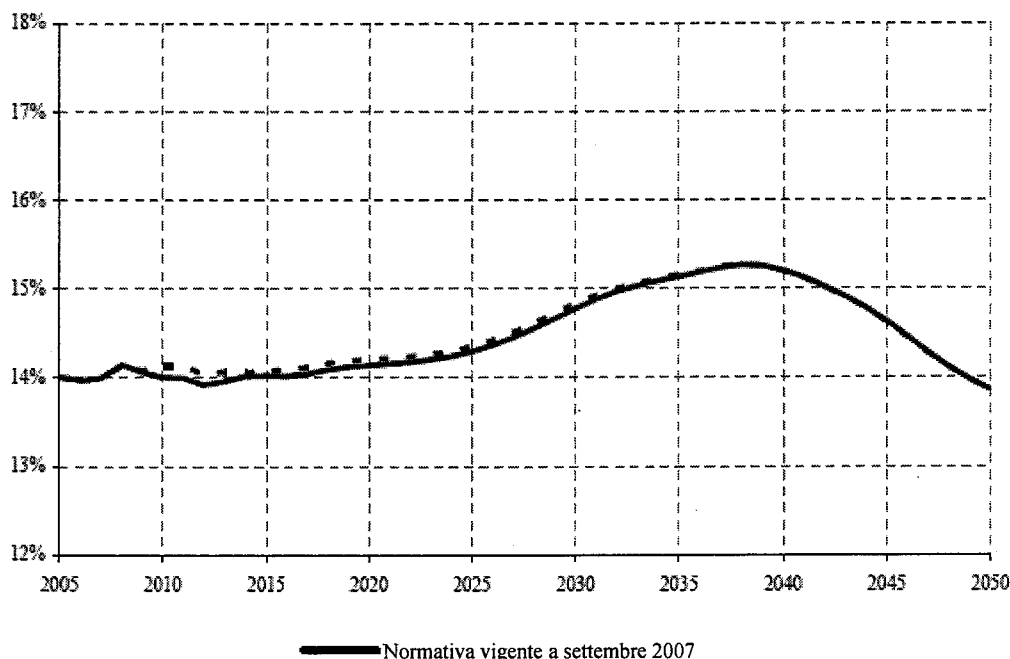
modificazioni, il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81¹¹. La previsione non tiene, invece, conto degli effetti indotti dagli interventi previsti nella legge n. 247/2007.

Dopo una lieve decrescita nel periodo 2008-2015, per effetto dei provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi previsti dalla legge n. 243/2004, il rapporto spesa/Pil riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico. Tale crescita è in parte limitata dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche per il regime contributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,3 per cento attorno al 2038 e si attesta al 13,9 per cento nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del *baby boom*.

La curva tratteggiata evidenzia, invece, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil sulla base del quadro normativo che scaturisce dall'adozione delle misure contenute nell'attuale legge n. 247/2007 di attuazione del protocollo sul welfare. Le modifiche complessivamente introdotte comportano un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al Pil nel breve periodo che raggiunge il massimo nel 2011 (circa 0,1-0,15 punti percentuali di Pil) per poi ridursi progressivamente fino ad azzerarsi completamente a partire dal 2030-2035. Infatti, nel medio-lungo termine le economie conseguenti dalla riduzione da dieci a tre anni della periodicità della rideterminazione dei coefficienti di trasformazione sono tali da compensare gli effetti di incremento delle aliquote di computo pensionistiche, di potenziamento delle tutele per contribuzione figurativa, totalizzazione e riscatti per laurea, di ampliamento della base imponibile ai fini contributivi previste dalle norme del disegno di legge governativo attuative del protocollo del 23 luglio 2007.

In ogni caso, si evidenzia che gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento. Quanto sopra costituisce il presupposto necessario affinché non siano alterati in modo sostanziale gli andamenti della spesa pensionistica e, conseguentemente, la sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, con particolare riguardo al percorso di rientro del debito pubblico, conseguenti alla legislazione attualmente vigente e inglobati nell'ambito dell'aggiornamento del Patto di Stabilità e crescita.

¹¹ In particolare, la norma stabilisce che i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504,73 euro annui nel 2007) riceveranno un'erogazione aggiuntiva, in concomitanza con la tredicesima mensilità, per un ammontare pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007) ridotto o aumentato del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (rispettivamente, 18 e 28 per gli autonomi). Aumenti, dal 2008, sono previsti anche per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali. Inoltre, viene potenziato, sempre dal 2008, il sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevato dal 90 per cento al 100 per cento.

Spesa pubblica per pensioni in per cento Pil¹

— — — Ingloba gli effetti delle misure attuative del Protocollo del 23 luglio recepite nella legge n. 247/2007²

¹ Le previsioni sono effettuate con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007. La definizione di spesa pensionistica è quella adottata per i confronti internazionali in ambito europeo (Economic Policy Committee - Working Group on Ageing). Essa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegni sociali dopo il 1995).

² Gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento.

1.2. I coefficienti di trasformazione

I coefficienti di trasformazione costituiscono uno strumento, introdotto dall'art. 1, comma 6 della legge 8 agosto 1995, n. 335, per assicurare il rispetto degli andamenti e degli equilibri della spesa pensionistica di lungo periodo¹².

L'adeguamento dei coefficienti era originariamente previsto ogni 10 anni, ai sensi del successivo comma 11.

In realtà, tale adeguamento che, in considerazione del sensibile aumento dell'“attesa di vita” ha potenzialmente un effetto di sensibile abbassamento del cosiddetto “tasso di sostituzione” (che rappresenta la quota coperta dalla previdenza obbligatoria del livello di benessere in precedenza assicurato dal trattamento in servizio) non è avvenuto.

¹² Art.1, comma 6 legge n. 335/1995: “L'importo della pensione annua nell'assicurazione generale obbligatoria e nelle forme sostitutive ed esclusive della stessa, è determinato secondo il sistema contributivo moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione di cui all'allegata tabella A, relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento.

Per tener conto delle frazioni di anno rispetto all'età dell'assicurato, il coefficiente di trasformazione viene adeguato con un incremento pari al prodotto tra un dodicesimo della differenza tra il coefficiente di trasformazione dell'età immediatamente superiore e il coefficiente dell'età inferiore a quella dell'assicurato ed il numero dei mesi.

Ad ogni assicurato è inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa.”