



Adeguamento dei requisiti pensionistici agli incrementi della speranza di vita

A.C. 4600

Dossier n° 624 - Schede di lettura
3 ottobre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4600
Titolo:	Modifiche all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Simonetti
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	26 luglio 2017
assegnazione:	12 settembre 2017
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia e V Bilancio

Contenuto

La **proposta di legge C. 4600 (Simonetti ed altri)** interviene sulla disciplina del **meccanismo di adeguamento alla speranza di vita dei requisiti anagrafici e contributivi** ai fini dell'accesso al pensionamento, introdotto dall'articolo 22-ter, comma 2, del [D.L. 78/2009](#) e successivamente modificato ed integrato da varie disposizioni di legge (soprattutto dall'articolo 12, commi da 12-bis a 12-quinquies, del [D.L. 78/2010](#); per l'evoluzione normativa si rinvia alla sezione "**Normativa vigente**" del presente dossier).

In particolare, la proposta di legge:

- modificando due commi dell'articolo 12 (il 12-bis ed il 12-quinquies) del [D.L. 78/2010](#), prevede che l'eventuale provvedimento di adeguamento dei requisiti pensionistici agli incrementi della speranza di vita sia emanato, non già mediante decreto direttoriale (come previsto attualmente), bensì con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali**. Allo stesso tempo si elimina la previsione di **danno erariale** in caso di mancata emanazione del medesimo provvedimento (**articolo 1, lettere a) e b)**;
- in deroga alla normativa vigente, inoltre, si dispone la **sospensione del procedimento di ulteriore aumento dell'età pensionabile** (stabilito dall'articolo 12, comma 12-ter, del [D.L. 78/2010](#)) **fino a tutto il 2022 (articolo 1, comma 2)**.

L'articolo 2 reca la norma di **copertura** finanziaria degli **oneri** recati dalla proposta in esame, quantificati pari a **2.000 milioni** di euro annui a decorrere **dall'anno 2019** (anno in cui la normativa vigente prevede il prossimo adeguamento alla speranza di vita).

A tali oneri si provvede (**comma 1**):

a) quanto a **1.430 milioni** di euro per ciascuno degli anni **a decorrere dal 2019**, mediante corrispondente **riduzione** degli stanziamenti annuali di parte corrente iscritti nell'ambito del **programma «Flussi migratori**, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose» della missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti» dello stato di previsione del Ministero dell'interno;

Nel bilancio 2017-2019 il suddetto Programma 5.1 del Ministero dell'interno presenta uno stanziamento pari a 2.094 milioni per il 2017, 1.735 milioni per il 2018 e **1.732 per il 2019**, pressoché interamente di parte corrente, relativo a spese di fabbisogno;

b) quanto a **120 milioni** di euro per ciascuno degli anni **a decorrere dal 2019**, mediante corrispondente

riduzione dello stanziamento del **fondo speciale di parte corrente**, allo scopo utilizzando gli accantonamenti di **vari Ministeri** (45 milioni del Ministero dell'economia e delle finanze, 6 milioni del Ministero della giustizia, 57 milioni del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, 4 milioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di euro e 8 milioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);

c) quanto a **100 milioni** di euro per ciascuno degli anni **a decorrere dall'anno 2019**, mediante corrispondente riduzione del **Fondo** istituito per far fronte ad **esigenze indifferibili** che si dovessero manifestare nel corso della gestione, di cui all'[articolo 1, comma 200, della legge n. 190/2014](#);

Il Fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze (cap. 3076), da ripartirsi annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, presenta nel bilancio di previsione 2017-2019 stanziamenti pari a 83,95 milioni per il 2017, 111,75 milioni per il 2018 e di **115,4 milioni per il 2019**.

d) quanto a **100 milioni** di euro per ciascuno degli anni a decorrere dall'anno 2019, mediante corrispondente riduzione del **Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili** di cui all'[articolo 1, comma 199, della legge n. 190/2014](#);

Tale fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3073), è diretto a finanziare determinate finalità (elencate in un allegato alla [legge n. 190/2014](#)), alla cui ripartizione si provvede con D.P.C.M., adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel bilancio 2017-2019 il Fondo presenta una dotazione pari a 110 milioni per il 2017, a 100 milioni per il 2018 e a **100 milioni per il 2019**.

e) quanto a **250 milioni** di euro per ciascuno degli anni a decorrere dall'anno 2019, mediante corrispondente riduzione del **Fondo per interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE)**.

Il Fondo ISPE, istituito dall'[articolo 10, comma 5, del D.L. 282 del 2004](#) al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale, viene utilizzato in modo flessibile ai fini del **reperimento delle risorse occorrenti a copertura** di interventi legislativi recanti oneri finanziari. Nel bilancio per il 2017 (cap. 3075/MEF) il Fondo presenta una dotazione pari a 195,5 milioni per il 2017, a 356,4 milioni per il 2018 e a **333,8 milioni per il 2019**.

Il **comma 2** rinvia alle procedure previste dalla legge di contabilità per la **compensazione degli oneri qualora questi dovessero eccedere le previsioni di spesa**, di cui all'articolo 17, commi da 12-*bis* a 12-*quater* della legge medesima ([legge n. 196 del 2009](#)).

In sintesi, i citati commi dell'articolo 17 della legge di contabilità pubblica (introdotti di recente con la [legge n. 163/2016](#), di riforma della legge di contabilità) hanno disposto una **nuova procedura** per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa, in **superamento delle clausole di salvaguardia**. Si prevede a tal fine che qualora siano in procinto di verificarsi scostamenti degli oneri rispetto alle previsioni, il **Ministro dell'economia**, in attesa di successive misure correttive, provvede per **l'esercizio in corso** alla **riduzione degli stanziamenti** iscritti nello stato di previsione del Ministero competente; qualora i suddetti stanziamenti **non siano sufficienti** alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si dovrà provvedere con **DPCM**, previa delibera del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli **schemi** di entrambi i decreti vanno **trasmessi** alle Commissioni bilancio delle **Camere**, che si esprimono entro sette giorni, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati. Qualora gli scostamenti **non siano compensabili nel corso dell'esercizio**, il Ministro dell'economia assume tempestivamente (comma 13) le conseguenti iniziative legislative. Per gli **esercizi successivi** a quello in corso si provvede con la **legge di bilancio**.

Relazioni allegare o richieste

Alla proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è allegata la relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge si rende necessario in quanto la disciplina della materia oggetto della proposta di legge è contenuta in fonti normative di rango primario.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto della proposta di legge è riconducibile alla materia di **potestà legislativa esclusiva statale "previdenza sociale"**, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera n), della Costituzione.

Normativa vigente

Nell'ambito degli interventi volti al progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici per il diritto all'accesso dei trattamenti pensionistici, grande rilievo assumono i provvedimenti volti ad **adeguare i requisiti**

anagrafici per l'accesso al sistema pensionistico all'incremento della speranza di vita (accertato dall'ISTAT).

Il principio è stato originariamente introdotto dal **comma 2 dell'articolo 22-ter del D.L. 78/2009**. Tale disposizione aveva disposto un intervento di portata generale rivolto a tutti i lavoratori, sia pubblici sia privati. Esso stabiliva che a decorrere dal 1° gennaio 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al sistema pensionistico italiano dovessero essere adeguati all'incremento della speranza di vita accertato dall'ISTAT e convalidato dall'EUROSTAT, con riferimento ai 5 anni precedenti, con modalità tecniche demandate ad un apposito regolamento di delegificazione, da emanare entro il 31 dicembre 2014.

Successivamente la normativa in questione è stata interessata, pur in un breve periodo temporale, da numerosi interventi (**articolo 12, commi 12-bis - 12-quinquies, del D.L. 78/2010; articolo 18, comma 4, del D.L. 98/2011; articolo 24, commi 12-13, del D.L. 201/2011**) che ne hanno modificato ed integrato la struttura (peraltro non sempre intervenendo con la tecnica della novella del D.L. 78/2010).

Sulla base di quanto disposto da tali ulteriori interventi normativi, il **primo adeguamento** è stato anticipato al 1° gennaio 2013 (in luogo del 1° gennaio 2015), mentre è stato posticipato al **31 dicembre di ciascun anno** (in luogo del 30 giugno) l'obbligo per l'ISTAT di rendere disponibile il dato relativo alla variazione della speranza di vita nel triennio precedente.

Inoltre, sono stati previsti **adeguamenti nel 2016 e nel 2019**, mentre successivamente si avranno **aggiornamenti con cadenza biennale**.

In relazione all'**adeguamento previsto nel 2019**, l'ISTAT rende disponibile, **entro il 31 dicembre 2017**, il dato relativo alla variazione nel triennio precedente della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni in riferimento alla media della popolazione residente in Italia.

Si segnala che in **attuazione** della disciplina legislativa sono stati fino ad ora emanati i **decreti direttoriali 6 dicembre 2011 e 16 dicembre 2014**, i quali hanno aumentato i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici, rispettivamente, di **tre mesi e quattro mesi**.

Di seguito si fornisce un'analisi più dettagliata delle principali disposizioni che attualmente disciplinano il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita.

Il **comma 12-bis dell'articolo 12** del D.L. 78/2010 attua la disciplina sull'adeguamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita, introdotto, come evidenziato in precedenza, dall'articolo 22-ter, comma 2, del D.L. 78/2009, di fatto sostituendola. In particolare, si prevedeva l'aggiornamento con cadenza triennale dei requisiti anagrafici (e dei valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva) per l'accesso ai trattamenti pensionistici (compreso l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della L. 335/1995), al fine di adeguarli agli incrementi della speranza di vita, a decorrere dal 1° gennaio 2015. L'aggiornamento, effettuato sulla base di uno specifico procedimento (individuato nel successivo comma 12-ter), è disposto mediante **decreto direttoriale** del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **da emanarsi almeno 12 mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento**. La **mancata emanazione** del predetto decreto direttoriale comporta **responsabilità erariale**.

Il **procedimento di aggiornamento** è disciplinato dal **comma 12-ter**, il quale prevede l'obbligo per l'ISTAT, a decorrere dal 2011, di rendere disponibile, entro il 31 dicembre di ciascun anno, il dato relativo alla variazione nel triennio precedente della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni, in riferimento alla media della popolazione residente in Italia. Inoltre, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2013 e con i decreti direttoriali richiamati si dispone:

- l'aggiornamento dei requisiti di età in precedenza indicati, incrementando i requisiti in vigore in misura pari all'incremento della predetta speranza di vita accertato dall'ISTAT in relazione al triennio di riferimento. In sede di prima applicazione tale aggiornamento non può in ogni caso superare i 3 mesi; allo stesso tempo, l'aggiornamento non viene effettuato nel caso di diminuzione della speranza di vita. Specifiche procedure sono previste per il calcolo dell'aggiornamento nei casi di periodi temporali frazionati;
- l'incremento dei valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva indicati al precedente comma 12-bis, in misura pari al valore dell'aggiornamento, rapportato all'anno, dei requisiti di età. Anche in questo caso, specifiche procedure sono previste per il calcolo dell'aggiornamento nei casi di periodi temporali frazionati.

Restano fermi i requisiti di anzianità contributiva minima previsti dalla normativa vigente in via congiunta ai requisiti anagrafici, nonché la disciplina del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico rispetto alla data di maturazione dei requisiti secondo quanto previsto dalla normativa vigente, così come modificata dallo stesso articolo 12 in oggetto.

Il successivo **comma 12-quater** ha esteso l'applicazione dell'adeguamento dei requisiti, con gli stessi criteri di adeguamento indicati nei precedenti commi 12-bis e 12-ter, e nell'ambito del decreto direttoriale in precedenza richiamato, anche ai **regimi pensionistici armonizzati** (secondo quanto previsto dall'articolo 2, commi 22 e 23, della L. 335/1995), nonché agli altri regimi e alle gestioni pensionistiche per cui siano previsti, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame, **requisiti diversi da quelli vigenti nell'A.G.O.**, ivi compresi i lavoratori impiegati presso miniere, cave e torbiere, ed il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, del Corpo dei vigili del fuoco, nonché dei rispettivi dirigenti. Resta fermo che l'adeguamento di cui al presente comma non opera in relazione al requisito per l'accesso per limite di età per i lavoratori per i quali viene meno il titolo abilitante allo svolgimento della specifica attività lavorativa per il raggiungimento di tale limite di età.

Da ultimo, l'**articolo 24, comma 13, del D.L. 201/2011**, ha stabilito la **cadenza biennale dell'aggiornamento** degli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita successivi a quello effettuato **con decorrenza 1° gennaio 2019**, secondo le medesime modalità previste dall'articolo 12 del D.L. 78/2010. Per esigenze di coordinamento legislativo, inoltre, la disposizione ha previsto che dalla medesima data i riferimenti al triennio, di cui al comma 12-ter dell'articolo 12 del richiamato D.L. 78/2010, devono intendersi al biennio.