

Annex 2: description of the legal-institutional framework of the italian pension system¹

Indice

1. The current legislation	2
1.1. The public pension System.....	2
1.2. The private, funded Pension System	18
1.2.1 La previdenza complementare dei dipendenti pubblici	25
2. Il processo di riforma degli anni '90	30
2. La L.335/95 e gli interventi del triennio precedente.....	30
2.2. Gli interventi successivi alla L.335/95: la L.449/97	35
3. Profili storici e giuridici del sistema pensionistico italiano	38

¹ L'appendice normativa è stata realizzata con il contributo di Paola Olivelli, della Direzione generale per le politiche previdenziali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della COVIP, dell'INPDAP e del NVSP.

1. The current legislation

1.1. The public pension System

The Italian pension system is almost entirely composed of a compulsory public system that is financed as a pay-as-you-go system. In addition, it is fragmented into over fifty different schemes. The five largest schemes cover about 4/5ths of the total pension expenditure. Most of the other schemes involve very few workers or pensioners. More than 2/3rds of the Public Pension System is administered by INPS (Social Security Institute for the private sector). It ensures the largest part of private sector employees and the self-employed (artisans, farmers and shopkeepers). About 1/4th of the Public Pension System is administered by INPDAP (Social Security Institute for the public sector), and the remaining part is administered by a number of small institutions ².

Discarding the component of social pensions (old age allowances starting from 1996), the public pension expenditure was attributed to old age and early retirement for 70%, to disability for 13% and to survivors for the remaining 17%. Moving on to the decomposition by sectors, 62% of pension expenditure was assigned to the privately employed, 24% to the publicly employed and 14% to the self-employed³.

The legal-institutional framework of the Italian public pension system has been heavily reformed during the last decade. In particular, three main reforms have been adopted, respectively in 1992 (Legislative Decree 503/92 - Amato reform), 1995 (Law 335/95 - Dini reform) and 1997 (Law 449/97 - Prodi reform), which provide a process moving towards a new regime - the "contribution based regime". In addition to these, we should mention the disability pension reform approved in 1984 (Law 222/84), which significantly reduced the number of newly awarded pensions, and is still producing effects in terms of a reduction of the outstanding stock of pensions⁴.

As a result of the reform enacted in 1995 (Law 335/95), the Italian Pension System is moving gradually to a new regime applied to all labour market entrants after 31 December 1995. The main feature of this regime concerns the method of calculation (see

² The Journalists Pension Institute (INPGI), the Entertainment Industry Employees Pension Organisation (ENPALS), the Industry Managers Pension Institute (INPDAl), the state railway's funds, the postal and telecommunications services. In addition to them, there is a long list of bodies that manage the funds of freelance categories. For more details, see Ministero del Welfare (2002), *Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*, Roma.

³ All percentages refer to the year 2000.

⁴ Such a law concerned disability pensions related to contributions and, therefore, included in the public pension system. The aim of the reform was to tighten the requirements to be entitled to such benefit making its granting subject exclusively to the physical and psychological conditions of applicants. Previously, in fact, the requirements for claiming disability pensions could be assessed also taking into account the economic environment. Because of this disability pensions had frequently been used as a means of obtaining access to a pension with less strict eligibility requirements than for seniority and old-age pensions. Consequently, the scope for retiring early in this way has been considerably reduced, as can be seen from the sharp reduction in the number of disability pensions awarded over time

Besides, according to the new legislation, two kind of disability pensions were introduced depending on whether the reduction of ability to work were 60% ("assegno di invalidità") or 100% ("pensione di inabilità"). The former is subject to three-years check and allows the pensioner to go on working. The latter is incompatible with labour incomes while the calculation rules are more generous providing extra contributions (generally up to the maximum that the pensioner would have been able to reach).

Table 1). Unlike the preceding method, this one takes into account both the amount of contribution paid throughout the whole working life (capitalised at the rate of nominal GDP)⁵ and the life expectancy of the pensioner at retirement age (and the number of years that a survivor's benefit will be withdrawn by any widow or widower) according to actuarial equivalences⁶. As a consequence, benefits are strongly related to retirement age - the lower the age, the lower the pension and vice versa. Retirement age ranges from 57 to 65, but workers may not retire earlier than 65 unless they have reached an amount of pension of at least 1.2 times the old age allowance (see box 3). In all cases, at 65 people will be at least entitled to such a benefit, if they are not able to earn any other income (pensions included).

The new regime will be fully phased in after 2030-2035. Meanwhile, there will be a transition period which only affects workers already employed at the end of 1995. In particular, two different calculation methods will be used depending on the years of contribution at the cut-off date (see table 1).

Workers with at least 18 years of contribution at the end of 1995 will maintain the earnings related method but, for the contribution years after 1992, the number of years of annual earnings involved in the benefit calculation will increase gradually to reach the last 15 years for the self employed and the last 10 years for others. Before the 1992 reform, these were 10 years for the self employed, 5 years for the private employees and the last monthly salary for the public employees (see table 2).

However, a so-called pro-rata, mixed regime will be applied to workers with less than 18 years of contribution at the end of 1995. Accordingly, the pension is obtained as a sum of two components: the first one, related to the contribution years before 1995, is calculated following the earnings related method with reference wages for the contribution years between 1993 and 1995 gradually extended to the entire career; the second one is calculated according to the contribution based method described above.

Acting on the legislation in force before 1992, both groups of workers (i.e. worker already employed at the end of 1995) are provided with an additional income as long as the calculated amount of pension is less than a minimum. In the last few years measures have been adopted in order to make such additional income means-tested (see box 2).

According to the current legal framework, the possibility for a pensioner to sum the amount of his/her pension to other incomes is limited in some cases and forbidden in others mainly depending on the category of pension (disability, seniority or old age), the

⁵ Contributions are really accrued on the basis of the notional contribution rates which are slightly higher than the effective ones. In particular, for the employed the latter is 33% against 32.7% of the former. As for the self-employed, the notional contribution rate is 20% while the effective one is 16.9% and 16.6%, respectively, for shopkeepers and artisans. The latter are stated by the present legislation to converge gradually to 19% in 2013 and 2014.

⁶ For more details, i.e calculation formula and underlying parameters, see box 4. It is useful to point out that the transformation coefficients of the contribution based method have been calculated assuming a difference of 1.5% between the internal rate of return figuratively accrued on the contribution paid and the annual percentage of indexation. Since the legal framework of the Italian pension system allows indexation only to prices, and the internal rate of return is assumed to be the growth rate of GDP, it follows that the transformation coefficients remain as they were calculated on the basis of 1.5% growth rate of GDP.

kind of income (employed or self-employed activity), the years of contribution matured (less or more than forty) and the regime (earning-related, mixed or contribution based). For a thorough discussion see box 1. It is worthwhile noting that during the last years legislation have been constantly improved in order to reduce barriers to carry on working as pensioner

Eligibility requirements are gradually increasing for workers involved in the transition period (see Table 2). As far as the old age pension is concerned, a minimum age of 65 for men and 60 for women is required and a joint minimum contribution period of 20 years starting from 2001. Before 1992, the minimum retirement age was, respectively, 60 and 55 in the privately employed sector and the minimum contribution period was 15 years. At the same time, eligibility requirements for a seniority pension will be increased significantly⁷. To qualify for such a pension, the following will be necessary (see table 2):

- for the privately employed, either 40 years of contribution, starting from 2008, or 35 years of contribution at the age of 57, starting from 2002⁸. Before 1992, there was only a contribution requirement of 35 years;
- for the publicly employed, either 40 years of contribution, starting from 2008, or 35 years of contribution at the age of 57, starting from 2004⁹. Before 1992, there was only a contribution requirement of 20 years that could be reduced to 15 for married women with children;
- for the self employed, either 40 years of contribution, starting from 2001, or 35 years of contribution at the age of 58, starting from 2001. Before 1992, there was only a contribution requirement of 35 years.

Both in the transition and fully phased in period, pensions are indexed to price developments, unlike the scheme applied before 1992, which also provided, for the employed, a link to real wage growth¹⁰. As for price adjustments, the current legislation maintains a differentiated indexation of pensions according to their amount: 100% of the inflation rate for the part of pension up to three times the minimum pension, 90% for the part between three and five times the minimum, and 75% for the part above five times the minimum¹¹.

⁷ During the 1980s the minimum age for retirement on a seniority pension was further reduced compared with that established by law owing to the substantial recourse that firms in crisis made to early-retirement redundancy schemes in order to reduce their labour forces. Since 1993 the use of such schemes has fallen very substantially, thereby contributing to the lengthening of the average working life.

⁸ Starting from 2006 for blue-collar workers.

⁹ See preceding footnote.

¹⁰ Real indexation mechanism in force before 1992 actually provided pensions with a link to real growth of contractual wages which was significantly lower than the effective one.

¹¹ According to the law 388/2000 (the budget law for 2001), art. 69, paragraph 1. Such measure modified the previous legislation which provided, in connection to the same percentages, the following amount bracket: up to two times the minimum pension, between two and three times the minimum and above three times the minimum.

Besides this, all pensions are taxed as labour-income, allowing for deductions for lower income brackets. Pensioners benefit of a further deduction for lower pension brackets (see box 4)¹².

A comparison with the prospects that would have taken place under the legislation prior to 1992 shows a pronounced slowdown in the rise of the ratio of pension expenditure to GDP¹³. The measures that have contributed most to that result are:

- the elimination of the indexation of pensions to real earnings (Legislative Decree 503/1992). Now pensions are indexed only to prices;
- the introduction of the contribution based method, which significantly reduces the size of pensions, especially for the self-employed whose notional contribution rate is 20% against 33% of the employed (Law 335/1995, art. 1, paragraph 10);
- because of the expected increase in life expectancy, the ten-years revision of the transformation coefficients makes the replacement rates under the contribution based system be further reduced (Law 335/1995, art. 1, paragraph 11);
- the tightening of the minimum eligibility requirements for retirement in the transition period from the earning-based to the contribution-based method (Legislative Decree 503/1992, Laws 335/1995 and 449/1997);
- the continuing decrease in the number of disability pensions as a consequence of the 1984 reform.

The great improvement of the sustainability of public pension system will be obtained throughout a significant reduction of the average pension to productivity mainly due to the gradual shift towards the contributions-based regime¹⁴. Such a sharp decline, however, could give rise to the question of the social and political sustainability of the contributions-based regime. However, it is worthwhile pointing out that the new regime envisages internal and external mechanisms designed to prevent the reduction in the average benefit ratio provided by the compulsory system from increasing the number of cases of poverty among older people. The most important of these mechanisms are described below:

- in comparison with benefits calculated exclusively on earnings in the final years before retirement, a system based on contributions automatically produces a redistribution of resources in favour of the weakest workers. In practice, workers with static and discontinuous careers will see an improvement in their position with respect those with rapid and continuous careers. This in itself will diminish the probability of cases of poverty occurring;

¹² In 1998, the overall tax on pensions accounted for about 1.6% of GDP.

¹³ Ministero del Tesoro (1998) *Italy's convergence towards EMU*, Rome, January, and Ministero del Tesoro (1998), *Italy's Stability Program*, Rome, December.

¹⁴ Economic Policy Committee (2001), *Budgetary challenges posed by ageing populations. The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*. Brussels, 24-10-2001. EPC/ECFIN/655/01-EN final, Italy's fiche

- unlike the earnings-based system, the contributions-based system allows workers to increase their own pensions substantially by delaying retirement. For example, postponing retirement by 5 years increases the pension by more than 30% (see statistical annex, table 2.2.c). Therefore, a higher level of average age at retirement, due to the desire to increase the amount of pension, would result in no change in the long term pension system equilibrium (ratio of pension expenditure to GDP), whereas the decomposition would be quite different: the average pension to productivity would be higher while the ratio of pensions to employees would be lower;
- in the contributions-based system workers must qualify for a benefit at least equal to 1.2 times the old-age allowance in order to be allowed to retire before reaching the age of 65 (Law 335/1995, art. 1, paragraph 10);
- on reaching the age of 65, workers who are in conditions of poverty will be able to obtain the old-age allowance (see box 3). There is a mechanism whereby contributions will in any case lead to a higher pension, which aims to avoid a situation in which marginal workers with a low probability of qualifying for a pension larger than the old-age allowance would not contribute to the pension system (Law 335/1995, art. 3, paragraph 6)

Table 1: calculation method

	Earnings related regime (workers with at least 18 years of contribution at the end of 1995)		Mixed regime (workers with less than 18 years of contribution at the end of 1995)	Contribution based regime (new entrants into the system after 1995)
	2000	starting from 2006		
Old age, early retirement (seniority), late retirement and disability	<p>The pension (P) is calculated using the earnings related method. $P = 2\% \times (C1 \times W1 + C2 \times W2)$ where: W1 and W2 = reference wage C1 e C2 = years of contribution a) for contribution before 1992 (C1), W1 is the last monthly wage for public employees and the average of the last 5 or 10 years, respectively, for private employees and the self-employed ⁽¹⁾. b) for contribution after 1992 (C2), W2 is the average of the last 10 years for private employees, 4 years for the public employees, 13 years for the self employed ⁽²⁾</p>	<p>The pension (P) is calculated using the earnings related method. $P = 2\% \times (C1 \times W1 + C2 \times W2)$ where: W1 and W2 = reference wage C1 e C2 = years of contribution a) for contribution before 1992 (C1), W1 is the last monthly wage for public employees and the average of the last 5 or 10 years, respectively, for private employees and the self-employed ⁽¹⁾. b) for contribution after 1992 (C2), W2 is the average of the last 10 years for private and publicly employees and 15 years for the self-employed (starting from 2002) ⁽²⁾.</p>	<p>The pension (P) is obtained as a sum of two components (P = PA+ PB). The first (PA) is calculated by using the earning-related method while the second one (PB) the contribution- based method. $PA = 2\% \times (C1 \times W1 + C2 \times W2)$ where: W1 and W2 = reference wage C1 e C2 = years of contribution before 1995 a) for contribution before 1992 (C1), W1 is last montly wage for public employees and the average of the last 5 or 10 years, respectively, for private employees and the self- employed ⁽¹⁾. b) for contribution between 1993-1995 (C2), W2 is the average wage of the number of last years progressively increasing ⁽²⁾. $PB = ct \times M$ (for explanation, see the box in the right hand)</p>	<p>The pension is calculated using the contribution-based method. $P = ct \times M$ where: ct = tranformation coefficient M = the total of contribution accrued during the whole working life capitalized at the rate of growth of nominal GDP The conversion coefficients range from 4.72% at the age of 57 to 6.14% at the age of 65. Over 65 years of age (late retirement) the conversion coefficients are set equal to the one at 65. Such coefficients are adjusted every 10 years according to changes in life expectancy. The contribution percentage applied to income to calculate the amount of contribution yearly accrued is 33% for the private and public employees and 20% for the self employed.</p>
survivors' pensions	<p>- 60% of the pension calculated as above, if a survivor is a widow or widower of an employed; - 60% of the deceased's pension, if a survivor is a widow or widower of a pensioner. The percentage is reduced by 25%, 40% or 50% if the survivor total income exceeds, respectively, 3,4 or 5 times the minimum pension)</p>	as before	<p>- 60% of the pension calculated as above, if a survivor is a widow or widower of an employed; - 60% of the deceased's pension, if a survivor is a widow or widower of a pensioner. The percentage is reduced by 25%, 40% or 50% if the survivor total income exceeds, respectively, 3,4 or 5 times the minimum pension)</p>	<p>- 60% of the pension calculated as above, if a survivor is a widow or widower of an employed; - 60% of the deceased's pension, if a survivor is a widow or widower of a pensioner. The percentage is reduced by 25%, 40% or 50% if the survivor total income exceeds, respectively, 3,4 or 5 times the minimum pension)</p>

(1) Wages involved in the referance wage calculation, are indexed to prices
 (2) Wages involved in the referance wage calculation, are indexed to prices plus 1%

Table 2: eligibility requirements

		Earnings related and mixed regimes (workers already insured at the end of 1995)		Contribution based regime (new entrants into the system after 1995)
		2000	starting from 2008	
Old age pensions		65 years of age for male, 60 years of age for female and 19 years of contribution	65 years of age for male, 60 years of age for female and 20 years of contribution (1)	Eligibility requirements range from age 57 to age 65. At least 5 years of contribution are required. A worker is allowed to retire before 65 only if he/she is entitled to a pension of at least 1.2 times the old age allowance. Incentives to postpone the retirement age are implicitly considered according to the actuarial equivalence of the contribution based method (see Table 1) (6)
Early retirement (seniority) pensions	Private sector employees	35 years of contribution and 55 years of age (2) or 37 years of contribution	35 years of contribution and 57 years of age (3) or 40 years of contribution	
	Public sector employees	35 years of contribution and 54 years of age or 37 years of contribution	35 years of contribution and 57 years (4) of age or 40 years of contribution	
	Self employed	35 years of contribution and 57 years of age or 40 years of contribution	35 years of contribution and 58 years of age or 40 years of contribution (5)	
Disability pensions		5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years. The entitlement of the pension depends only on the amount of disability and not on labour market conditions.	as before	5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years. The entitlement of the pension depends only on the amount of disability and not on labour market conditions.
Survivors' pensions		5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years	as before	5 years of contribution 3 of which accrued in the last five years

(1) Starting from 2001. A further postponement of the retirement date is provided with the so-called "windows". This is a complex mechanism aimed to reduce incentive to retire as soon as the minimum age required is reached. Postponement ranges from 3 to 11 months.

(2) The age requirement is reduced to 54 only for some blue-collar workers.

(3) Starting from 2002 for white-collar workers and 2006 for blue-collar workers.

(4) Starting from 2004 for white-collar workers and 2006 for blue-collar workers.

(5) Starting from 2001.

(6) The number of pensions calculated according to the sole contribution-based method is small for the period 2000 - 2010, but is gradually increasing until 2030-2035, when the method is fully phased in.

Box 1: la disciplina del cumulo fra reddito e pensione diretta

A. pensioni di vecchiaia ed anzianità

La vigente disciplina del cumulo fra reddito e pensione di vecchiaia ed anzianità è dettata dalla L.388/2000 (legge finanziaria 2001), art. 72, per quanto riguarda i lavoratori assoggettati al regime retributivo e misto, dalla L.335/95 art. 1 commi 21 e 22 per quanto riguarda i lavoratori assoggettati al sistema contributivo.

Regime retributivo e misto. La L.388/2000 sopra richiamata ha introdotto delle modifiche alla precedente disciplina del cumulo che muovono in senso concessivo. In particolare, essa stabilisce quanto segue:

- il titolare di pensione di anzianità con anzianità contributiva inferiore a 40 anni è soggetto ad una trattenuta della pensione in misura pari al 30% della quota di pensione eccedente il minimo INPS, nel caso in cui svolga attività autonoma o professionale (la normativa precedente prevedeva un abbattimento del 50%) e in ogni caso la trattenuta non può superare il 30% del reddito percepito (la normativa precedente non prevedeva alcun meccanismo di salvaguardia del reddito). E', invece, soggetto ad una trattenuta pari all'intero trattamento pensionistico nel caso in cui svolga attività di lavoro dipendente.
- il titolare di pensione di vecchiaia ovvero di anzianità con 40 anni di contribuzione non è soggetto ad alcuna trattenuta della pensione, sia che svolga attività di lavoro autonomo o professionale o attività di lavoro dipendente.

Regime contributivo. La L.335/95 ha introdotto alcune innovazioni in merito alla disciplina del cumulo con riferimento alle pensioni calcolate interamente con il sistema contributivo. In particolare, essa stabilisce regole diverse in funzione dell'età del pensionato (nel sistema contributivo si perde la distinzione fra vecchiaia ed anzianità) secondo la seguente modulazione:

- per i pensionati con meno di 63 anni è prevista una trattenuta pari all'intero importo della rendita, in caso di attività lavorativa dipendente, e pari al 50% della quota eccedente il trattamento minimo, in caso di reddito da lavoro autonomo;
- per i pensionati con almeno 63 anni, è prevista, una decurtazione della pensione pari al 50% della quota eccedente il minimo sia nell'ipotesi di lavoro autonomo che in quella di lavoro dipendente.

B. Assegno di invalidità

Per quanto attiene all'assegno di invalidità (si ricorda che la pensione di inabilità non è cumulabile con nessun tipo di reddito), si applica la normativa vigente in merito alla disciplina del cumulo della pensione di anzianità con le seguenti due deroghe:

- è prevista la cumulabilità anche con il lavoro dipendente nella misura del 50% della quota eccedente il trattamento minimo, per i soggetti con anzianità contributiva inferiore ai 40 anni;
- la pensione è in ogni caso assoggetta, preliminarmente, ad un abbattimento del 25% e del 50% a seconda che il reddito del soggetto, inclusivo dell'assegno di invalidità, superi, rispettivamente, 4 e 5 volte il trattamento minimo. Tuttavia, il trattamento derivante dal

cumulo dei redditi con l'assegno di invalidità ridotto non può essere inferiore a quello che spetterebbe qualora il reddito complessivo coincidesse con il limite della fascia immediatamente precedente a quella in cui si colloca il reddito del soggetto

Box2: gli interventi assistenziali favore delle pensioni previdenziali di importo basso.

A. Integrazione al trattamento minimo

La disciplina dell'integrazione al trattamento minimo INPS (*TM*) attualmente in vigore stabilisce che i pensionati in possesso di una pensione previdenziale (cioè a carico del sistema pensionistico obbligatorio) di importo inferiore al trattamento minimo INPS hanno diritto ad un'integrazione della importo "a calcolo" (cioè determinata sulla base delle regole di calcolo vigenti) della pensione fino a concorrenza del minimo stesso se in possesso di determinati requisiti reddituali. In particolare, l'integrazione al minimo viene riconosciuta a condizione che il soggetto:

- non possenga redditi individuali superiori a 2 volte il *TM*;
- non possenga redditi cumulati con quelli del coniuge superiori a 4 volte il *TM* (L.335/95, art. 2, comma 14).

Ai fini dell'integrazione al minimo, i redditi considerati sono quelli soggetti ad IRPEF escluso il reddito imputato della casa di abitazione e l'importo a calcolo della pensione.

L'importo del trattamento minimo INPS ammonta, nel 2002, a 392,69 euro mensili per tredici mensilità (su base annua: 5.104,97 euro).

B. Maggiorazioni sociali delle pensioni previdenziali

L'art. 1 della L.544/88 ha introdotto l'istituto della maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici previdenziali con riferimento ai soggetti che si trovano in condizioni reddituali particolarmente disagiate. Tale istituto è stato recentemente rivisto, in modo significativo, nell'ambito delle leggi finanziarie per il 2001 e 2002 le quali hanno apportato miglioramenti sostanziali al sistema di maggiorazioni previgenti. In particolar modo, l'art. 38 della L.448/2001 (finanziaria 2002) ha aumentato le predette maggiorazioni al fine di garantire ai soggetti beneficiari, con età elevate, un reddito mensile pari a 516,46 euro.

La concessione della maggiorazione sociale è subordinata al possesso di particolari requisiti reddituali. L'importo della maggiorazione è determinato in funzione degli "importi legali", differenziati per età, e della condizione reddituale del beneficiario.

Requisiti reddituali. La maggiorazione sociale è riconosciuta a favore dei soggetti in possesso di:

- un reddito personale, inferiore al *TM* incrementato dell'importo della maggiorazione sociale (limite di reddito personale);
- un reddito cumulato, con quello del coniuge, inferiore al predetto limite di reddito personale incrementato dell'assegno sociale (*AS*, cfr. box 3).

Importo legale della maggiorazione sociale. L'importo legale della maggiorazione esprime il livello massimo della maggiorazione. Esso è previsto in misura crescente per fascia di età e

non è soggetto a rivalutazione. In merito, la normativa vigente indica la seguente articolazione:

- soggetti con età pari o superiore a 60 anni ed inferiore a 65 anni: 25,83 euro mensili per tredici mensilità;
- soggetti con età pari o superiore a 65 anni ed inferiore a 70 anni: 82,64 euro mensili per tredici mensilità;
- soggetti con età pari o superiore a 70 anni: 123,77 euro mensili per tredici mensilità.

Si noti che ai soggetti con età pari o superiore a 65 anni, ma inferiore a 70 anni, è concesso, ai fini della determinazione dell'importo della maggiorazione sociale, un bonus anagrafico di un anno per ogni quinquennio di anzianità contributiva maturata. Per i pensionati beneficiari di pensione di inabilità di età pari o superiore a 60 anni, l'importo della maggiorazione legale è pari a 123,77 euro mensili per tredici mensilità.

Valore effettivo della maggiorazione sociale. Il valore effettivo dell'importo annuo della maggiorazione sociale è pari al minore fra gli importi che scaturiscono dai seguenti due algoritmi:

$$\min[ML; LP - (RP + P)]$$

$$\min[ML; LC - (RF + RP + P)]$$

dove: *ML* è la maggiorazione sociale legale;

LP è il limite reddituale personale (*TM* + *ML*)

LC è il limite reddituale di coppia (*LP* + *AS*)

RP è il reddito del pensionato (ai fini della maggiorazione sociale);

RF è il reddito del coniuge del pensionato (ai fini della maggiorazione sociale);

P è l'importo della pensione spettante nell'anno.

Il reddito preso in considerazione sia per l'accertamento del diritto che per il calcolo della maggiorazione, è costituito dal reddito complessivo (inclusivo dei redditi mobiliari e dei redditi derivanti da altre prestazioni assistenziali) con esclusione del reddito della casa di abitazione.

C. Assegno integrativo della tredicesima mensilità

Ai titolari di pensione previdenziale è concessa una somma aggiuntiva, rispetto alla tredicesima mensilità il cui importo legale è pari a 154,94 euro (L.388/2000, art. 70), a condizione che:

- il soggetto sia titolare di uno o più trattamenti pensionistici previdenziali il cui importo complessivo, al netto degli assegni familiari, non sia superiore al *TM*;
- il soggetto non possieda redditi soggetti ad IRPEF pari o superiori a 1,5 volte il *TM*;
- il soggetto non possieda redditi soggetti ad IRPEF cumulati con quello del coniuge pari o superiori a 3 volte il *TM*

L'assegno integrativo non costituisce reddito né ai fini fiscali né ai fini della corresponsione di prestazioni previdenziali ed assistenziali. L'importo legale dell'assegno aggiuntivo non è soggetto a rivalutazione.

Box3: l'assegno e la pensione sociale

A. Importi e requisiti per l'accesso all'assegno sociale

Ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito, ovvero in condizioni particolarmente disagiate, è corrisposto l'assegno sociale (*AS*). Per l'anno 2002 l'importo di tale assegno risulta pari a 350,57 euro mensili per 13 mensilità (su base annua: 4557,41 euro).

Tale assegno (o quota parte) spetta qualora il soggetto non possieda:

- un reddito personale pari o superiori all'*AS*;
- un reddito cumulato con quello del coniuge pari o superiore a 2 volte l'*AS*

Non concorrono a formare reddito la pensione liquidata secondo il sistema contributivo in misura pari ad un terzo della pensione medesima e comunque non oltre un terzo dell'*AS* (L.335/95, art. 3, comma 6)

B. Maggiorazioni sociali degli assegni sociali

E' concessa, inoltre, una maggiorazione dell'assegno sociale i cui importi legali risultano differenziati per età secondo le seguenti modalità:

- soggetti con età pari o superiore a 65 anni ed inferiore a 70 anni: 12,92 euro mensili per tredici mensilità;
- soggetti con età pari o superiore a 70 anni: 165,89 euro mensili per tredici mensilità;

Si noti che per i soggetti con età pari o superiore a 65 anni, ma inferiore a 70 anni è concesso un bonus anagrafico di un anno per ogni quinquennio di anzianità contributiva maturata ai fini della determinazione dell'importo della maggiorazione sociale. Per gli invalidi civili totali e i sordomuti, la cui prestazione dopo i 65 anni si trasforma in assegno sociale, l'importo della maggiorazione legale è pari a 165,89 euro mensili per tredici mensilità.

Relativamente ai beneficiari di assegno sociale, la maggiorazione sociale è concessa sulla base dei seguenti requisiti reddituali:

- il soggetto non deve possedere redditi propri pari o superiori alla somma fra l'*AS* e la maggiorazione sociale;
- il soggetto non deve possedere redditi cumulati con quello del coniuge pari o superiori alla somma fra l'*AS*, il *TM* e la maggiorazione sociale.

Il valore effettivo dell'importo annuo della maggiorazione sociale è pari al minore fra gli importi che scaturiscono dai seguenti due algoritmi:

$$\min[ML; LP - (RP + AS)]$$

$$\min[ML; LC - (RF + RP + AS)]$$

dove: *ML* è la maggiorazione sociale legale;

LP è il limite reddituale personale (*TM* + *ML*)

LC è il limite reddituale di coppia (*LP* + *AS*)

RP è il reddito del pensionato (ai fini della maggiorazione sociale);

RF è il reddito del coniuge del pensionato (ai fini della maggiorazione sociale);

C. La pensione sociale

L'istituto dell'assegno sociale è stato introdotto dalla L.335/95 e quindi trova applicazione con riferimento alle nuove liquidazioni decorrenti dal 1996. Relativamente alle liquidazioni antecedenti, permane in vita il precedente istituto della pensione sociale.

Per l'anno 2002 l'importo della pensione sociale (*PS*) risulta pari a 288,91 euro mensili per 13 mensilità (su base annua: 3755,83 euro).

Tale assegno (o quota parte) spetta qualora il soggetto:

- non possieda redditi pari o superiori alla *PS*;
- non possieda redditi cumulati con quello del coniuge pari o superiori a 12.942,33 euro annui nell'anno 2002.

In realtà accanto a tale assegno è stato previsto dall'ordinamento un aumento sociale in misura legale pari a 77,47 euro mensili nel 2002 sul quale si innesta l'ulteriore aumento concesso con la finanziaria 2002. Pertanto l'assetto dell'aumento sociale dei beneficiari di pensione sociale risulta attualmente il seguente:

- soggetti con età pari o superiore a 65 anni ed inferiore a 70 anni: 77,47 euro mensili per tredici mensilità;
- soggetti con età pari o superiore a 70 anni: 227,55 euro mensili per tredici mensilità;

I requisiti reddituali ed il calcolo dell'importo effettivo della maggiorazione sociale ricalcano sostanzialmente quelli previsti per l'assegno sociale in cui, a quest'ultimo, è sostituita la pensione sociale.

Si rileva, infine, che l'istituto dell'aumento sociale in misura pari a 77,47 euro mensili per tredici mensilità è stato concesso a prescindere dalla circostanza che il soggetto possedesse una pensione sociale, bensì in quota parte fino a concorrenza del reddito per il godimento del medesimo aumento sociale. Diversamente, l'ulteriore incremento concesso con l'art. 38 della L.448/2001 (legge finanziaria 2002) è rivolto ai soli beneficiari di pensione sociale.

Box 4: il trattamento fiscale dei redditi da pensione

Il reddito da pensione è assoggettato all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) come reddito da lavoro dipendente. L'ente previdenziale opera come sostituto di imposta effettuando una ritenuta alla fonte a titolo di acconto. Sono escluse dal pagamento dell'IRPEF le pensioni e gli assegni sociali.

Le trattenute IRPEF vengono operate sulla base delle aliquote per scaglioni di reddito come evidenziato nella seguente tabella:

Aliquote IRPEF per scaglioni di reddito personale (dal 1° gennaio 2002)

Scaglioni di reddito annuo (euro)	Aliquote d'imposta
Fino a 10.329,14	18%
da 10.329,15 a 15.493,71	24%
da 15.493,72 a 30.987,41	32%
da 30.987,42 a 69.721,68	39%
da 69.721,69 in poi	45%

Alle aliquote sopra indicate si aggiungono le aliquote addizionali regionali (0,90%) e comunali (massimo 0,5%)

L'imposta determinata in base alle predette aliquote viene ridotta tramite l'applicazione delle detrazioni d'imposta a favore del pensionato le quali sono concesse a richiesta del beneficiario.

Le detrazioni di imposta sono specificate in funzione degli scaglioni di reddito personale secondo la modulazione riportata nella successiva tabella.

Detrazioni IRPEF per scaglioni di reddito personale (dal 1° gennaio 2002)

Scaglioni di reddito annuo (euro)	Detrazioni d'imposta
Fino a 6.197,48	1.146,53
da 6.197,49 a 6.352,42	1.084,56
da 6.352,43 a 6.507,36	1.032,91
da 6.507,37 a 7.746,85	981,27
da 7.746,86 a 7.901,79	903,80
da 7.901,80 a 8.056,73	826,33
da 8.056,74 a 8.211,66	748,86
da 8.211,67 a 8.263,31	686,89
da 8.263,32 a 8.779,77	650,74
da 8.779,78 a 9.296,22	614,58
da 9.296,23 a 9.812,68	578,43
da 9.812,69 a 15.493,71	542,28
da 15.493,72 a 20.658,28	490,63
da 20.658,29 a 25.822,84	438,99
da 25.822,85 a 30.987,41	387,34
da 30.987,42 a 31.142,35	335,70
da 31.142,36 a 36.151,98	284,05
da 36.151,99 a 41.316,55	232,41
da 41.316,56 a 46.481,12	180,76
da 46.481,13 a 46.687,70	129,11
da 46.687,71 a 51.645,69	77,47
Da 51.645,70	51,65

Se alla formazione del reddito complessivo concorrono soltanto trattamenti pensionistici di importo non superiore ai limiti previsti, il reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e il reddito agrario non superiore a 185,92 euro annui, spetta l'ulteriore detrazione riportata nella tabella successiva il cui ammontare dipende dall'età del pensionato. Tale detrazione è rapportata al periodo per il quale la pensione è goduta nell'anno.

Ulteriori detrazioni IRPEF per i pensionati (dal 1° gennaio 2002)

Pensionati con età inferiore a 75 anni

Scaglioni di reddito annuo (euro)	Detrazioni d'imposta
Fino a 4.854,69	98,13
Da 4.854,70 a 9.296,22	61,97

Pensionati con età inferiore a 75 anni

Scaglioni di reddito annuo (euro)	Detrazioni d'imposta
Fino a 4.854,69	222,08
Da 4.854,70 a 9.296,22	185,92
Da 9.296,23 a 9.554,45	92,96
Da 9.554,46 a 9.812,68	46,48

Al pensionato, oltre alle detrazioni dovute in ragione della titolarità del reddito da pensione, spettano le detrazioni relative ai familiari a carico in qualità di coniuge, figli ed altre persone a carico¹⁵.

Coniuge a carico. La detrazione spetta per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato che non possieda redditi propri per un ammontare complessivo superiore, per il 2002, a 2.840,51 euro annui, al lordo degli oneri deducibili (spese mediche, interessi passivi per mutui, premi assicurativi, ecc.). L'importo della detrazione è pari a 546,18 euro per i titolari di reddito complessivo inferiore a 15493,71 euro. Tale importo risulta gradualmente ridotto in funzione del reddito fino a 422,23 euro per redditi superiori a 51646,68 euro.

Figli a carico. L'importo della detrazione è pari a 516,46 euro per figlio qualora il reddito personale del beneficiario risulti inferiore a 36191,98 euro. Per redditi superiori, la detrazione spetta in misura ridotta.

Altre persone a carico. La detrazione è pari a 266,49 euro senza limiti di reddito.

In via semplificata, con riferimento all'anno 2002, un pensionato con solo reddito da pensione e senza familiari a carico gode della completa esenzione fiscale per importi di pensione complessivamente non superiori a circa 6.300 euro, se di età inferiore a 75 anni, e non superiori a circa 6.450 euro, se di età superiore

¹⁵Si considerano figli a carico - qualunque sia la loro età - i soggetti che non abbiano redditi propri superiori, per il 2002, a 2840,51 euro annui al lordo degli oneri deducibili e sono: i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, che convivano con il contribuente o percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Si considerano altre persone a carico i soggetti con redditi propri non superiori, per il 2002, a 2840,51 euro annui al lordo degli oneri deducibili, che convivano con il contribuente o percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria: genitori, adottanti, generi, nuore, suoceri, fratelli e sorelle germani o unilaterali, nipoti, coniuge separato o divorziato che percepisca alimenti.

Box: 5. Transformation coefficients: formula and assumptions

I tempi e le modalità di revisione dei coefficienti di trasformazione sono disciplinati dal comma 11 dell'art. 1 della L.335/95. Tale comma stabilisce che i suddetti coefficienti debbano essere rideterminati ogni dieci anni “sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento effettivo del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziali, rilevati dall'Istat”. Di seguito si riporta la formula utilizzata per il calcolo dei coefficienti di trasformazione e il valore dei parametri sottostanti. Dalla formula emerge che i coefficienti di trasformazione tengono conto della reversibilità e sono unici per maschi e femmine. Fra i parametri utilizzati, vi sono le probabilità di sopravvivenza sul cui aggiornamento periodico si basa la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione. Risulta, inoltre, indicato il tasso di sconto dell'1,5% che esprime il differenziale fra il rendimento offerto dal sistema e la percentuale di indicizzazione della pensione.

A. Formula

$$TC_x = \frac{1}{\Delta_x}$$

$$\Delta_x = \frac{\sum_{s=m,f} a_{x,s}^{v(t)} + A_{x,s}^{v(t)}}{2} - k$$

Average present value of direct pension awards¹⁶:

$$a_{x,s}^{v(t)} = \sum_{t=0}^{w-x} \frac{l_{x+t,s}}{l_{x,s}} \left(\frac{1+r}{1+\sigma} \right)^{-t}$$

Average present value of reversibility pension awards:

$$A_{x,s}^{v(t)} = \sum_{t=0}^{w-x} \frac{l_{x+t,s}}{l_{x,s}} q_{x,t,s} \left(\frac{1+r}{1+\sigma} \right)^{-t} \Theta_{x+t,s} \eta \delta_s \sum_{\tau=1}^{w-x-t+\varepsilon_s} \frac{l_{x+t+\tau-\varepsilon_s,s}^{ved}}{l_{x+t+1-\varepsilon_s,s}^{ved}} \left(\frac{1+r}{1+\sigma} \right)^{-\tau}$$

Where :

TC = transformation coefficient

Δ = divisor

$s = m, f$

$\frac{l_{x+t,s}}{l_{x,s}}$ = probability of surviving between ages x and $x + t$

x = retirement age

w = maximum age

¹⁶ It is worthwhile noting that for $r = \sigma$ and $k = 0.5$, $a_{x,s}^{v(t)} - k$ coincides with the life expectancy of the pensioner at the retirement age. It also indicates the number of annual awards that will be withdrawn by the dante causa.

$q_{x+t,s}$ = probability of death between ages $x+t$ and $x+t+1$

$\Theta_{x+t,s}$ = probability of leaving a family of a person at the age $x+t$

$l_{x+t,s}^{ved}$ = probability for a widow or widower to be eliminated because of death or new marriage.

k = adjustment owing to how pension is withdrawn (one month in advance, two month in advance, a year in advance and so on)

ε_s = difference between the dante causa's age of sex s and the consort's age

η = percentage of reversibility

δ_s = average percentage of reduction of the reversibility pension owing to income requirements.

r = internal return rate

σ = indexation rate

$\left(\frac{1+r}{1+\sigma} - 1\right)$ = discount rate

B. Assumptions

$l_{x,s}, q_{x,s}$: function of surviving and probabilities of death in 1990 made by Istat (source : *Annuario Statistico Italiano 1994*)

$l_{x,s}^{ved}$: function of surviving in 1990 made by Istat , and probabilities of new marriage made by INPS (source: Istat, *Annuario Statistico Italiano 1994*; INPS, *Il modello Inps e le prime previsioni al 2010*, 1989)

$\Theta_{x,s}$: probabilities of leaving a family made by INPS (source : INPS, *Il modello Inps e le prime previsioni al 2010*, 1989)

x = from 57 to 65

$\varepsilon_s = \begin{cases} +3 & \text{if } s = m \\ -3 & \text{if } s = f \end{cases}$

$\eta = 0,6$

$\delta_s = \begin{cases} 0,9 & \text{if } s = m \\ 0,7 & \text{if } s = f \end{cases}$

$\frac{1+r}{1+\sigma} = 1,015$

$k = \begin{cases} 0 & \text{if pension is paid yearly in advance} \\ 0.423 & \text{if pension is paid every two months in advance} \end{cases}^{17}$

¹⁷ 0.4231 (=5.5/13) is the one adopted for the calculation of the transformation coefficients provided by the law 335/95 according to how pension was paid at that time.

1.2. The private, funded Pension System

Contestualmente alla riforma del sistema pensionistico obbligatorio, nella prima metà degli anni novanta sono state anche poste le basi per lo sviluppo della previdenza complementare, ritenuto indispensabile per compensare efficacemente, nel lungo periodo, la tendenziale riduzione delle pensioni pubbliche.

Accentuando il ruolo della previdenza complementare si poneva la primaria esigenza di definire uno specifico ed organico quadro di regolamentazione. In effetti, prima della legge delega 421/1992, le forme di previdenza integrativa, erano limitate a particolari comparti del mercato del lavoro caratterizzati da retribuzioni più elevate della media (banche, assicurazioni, dirigenti d'azienda) ¹⁸ e operavano sulla base di norme di diritto comune, non sempre del tutto coerenti con la peculiare configurazione dei fondi pensione, di poche norme di carattere generale pensate specificamente per il settore (articoli 2117 e 2123 del codice civile), concernenti comunque aspetti limitati, e di alcune disposizioni relative a specifiche tipologie di fondi pensione. Profili anche strutturali – quali la forma giuridica dei fondi pensione, i modelli gestionali, il regime delle prestazioni e i relativi rapporti con il sistema obbligatorio ed altri ancora – erano affidati esclusivamente all'autoregolamentazione dei promotori delle forme di previdenza privata.

Il decreto legislativo 124/1993 con le sue successive modificazioni e integrazioni, tra le quali particolare importanza rivestono quelle introdotte con la legge 335/1995, ha pertanto introdotto un'articolata disciplina delle forme di previdenza complementare al sistema obbligatorio pubblico, "al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale" (art.1, d.lgs.124/93).

La disciplina introdotta nel 1993 e via via integrata negli anni successivi ha mirato dunque a favorire la costituzione, su base volontaria, di forme pensionistiche complementari, di natura sia collettiva che individuale, in tutti i settori produttivi e per tutte le categorie di lavoratori, privati e pubblici, dipendenti e autonomi.

BOX 1: i principi fondamentali della nuova normativa

PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA NUOVA NORMATIVA

- ✓ l'adesione al fondo pensione è volontaria e individuale (ancorché possa avvenire sulla base di previsioni della contrattazione collettiva);
- ✓ i contributi sono accumulati su base individuale;
- ✓ il regime ordinario è la "contribuzione definita", essendo ammessa la "prestazione definita" solo per i lavoratori autonomi e liberi professionisti;
- ✓ le prestazioni sono erogate secondo criteri di corrispettività e in base al principio della capitalizzazione;
- ✓ la gestione delle risorse è affidata, di regola, a soggetti terzi specializzati (banche, assicurazioni, intermediari finanziari), fermo restando che i fondi pensione ne mantengono la titolarità;

le risorse del fondo sono depositate presso una banca depositaria

¹⁸ Si tratta dei cosiddetti "fondi preesistenti", che interessano circa 600.000 iscritti. La nuova disciplina consente a tali fondi di mantenere numerose peculiarità rispetto ai fondi di nuova costituzione, su cui peraltro si ritiene, per semplicità di esposizione, di non soffermarsi in questa sede.

La normativa del 1993 ha introdotto due tipologie di fondi pensione: i fondi "negoziali" e i fondi "aperti". Ad essi sono stati successivamente aggiunti, in seguito ad un'ulteriore modifica normativa apportata con il D.Lgs.47/2000, i piani individuali pensionistici realizzati tramite polizze di assicurazione (PIP).

Box 2: le diverse tipologie di forme pensionistiche complementari

Fondi pensione negoziali (o chiusi)

I fondi pensione negoziali diretti ai lavoratori dipendenti sono istituiti sulla base di accordi collettivi, stipulati tra le parti sociali (sindacati e rappresentanti dei datori di lavoro) a livello di contratto nazionale di settore, ovvero anche a livello territoriale o aziendale, etc.; nel caso di fondi negoziali diretti a lavoratori autonomi la costituzione avviene per iniziativa delle loro associazioni. Ciascun fondo pensione negoziale è pertanto diretto a uno specifico bacino di potenziali aderenti: nella maggior parte delle iniziative in concreto avviate, si tratta del bacino di riferimento della contrattazione nazionale di categoria; limitati sono i casi di sovrapposizioni, legati essenzialmente alla presenza di iniziative di carattere territoriale. La natura giuridica dei fondi pensione negoziali è quella dell'associazione o della fondazione; essi si qualificano come enti non-profit e sono in generale dotati di personalità giuridica autonoma.

Fondi pensione aperti

I fondi pensione aperti sono in linea di principio diretti indistintamente a tutte le categorie di lavoratori, dipendenti e autonomi. Essi possono essere istituiti dagli intermediari finanziari specializzati nella gestione di patrimoni: banche, compagnie di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR), società di intermediazione mobiliare (SIM); sono costituiti come patrimonio separato, ma non sono dotati di soggettività giuridica e di autonomi organi decisionali. L'adesione ai fondi aperti può avvenire sia su base individuale che su base collettiva: tuttavia, per i lavoratori dipendenti il riconoscimento di importanti benefici fiscali è subordinato all'inesistenza di un fondo negoziale di categoria (ovvero di un fondo negoziale cui il lavoratore può comunque aderire) e/o al conferimento su base contrattuale collettiva del TFR al fondo pensione aperto, circostanza che rende attualmente questa forma previdenziale poco appetibile per la gran parte dei lavoratori dipendenti.

Piani individuali pensionistici (PIP)

Con il d.lgs. 47/2000 tra le forme pensionistiche complementari sono stati ammessi anche i piani individuali pensionistici attuati mediante polizze di assicurazione della vita (PIP). Infatti, il trattamento fiscalmente agevolato previsto per i versamenti contributivi effettuati ai fondi pensione è stato esteso ai contratti di assicurazione della vita a condizione che essi offrano prestazioni previdenziali conformi a quelle previste per gli stessi fondi pensione. Viene così completato con questo ulteriore strumento il c.d. terzo pilastro che differisce dal secondo (fondi negoziali e fondi aperti ad adesione collettiva) per il fatto di essere organizzato su base individuale. Il decreto, però, stabilisce una condizione precisa: i requisiti di accesso alle prestazioni non devono essere diverse, nei loro aspetti fondamentali, da quelle indicate per i fondi pensione.

I fondi pensione negoziali destinati ai pubblici dipendenti (attualmente in fase di avvio) presentano alcune significative peculiarità connesse anche al diverso regime previsto per l'indennità di fine servizio rispetto ai dipendenti del settore privato.

L'esigenza di favorire l'armonizzazione degli istituti retributivi e previdenziali tra dipendenti pubblici e privati e agevolare così la realizzazione di similari meccanismi di partecipazione ai fondi pensione ha indotto il legislatore ad adottare misure volte ad estendere l'istituto del trattamento di fine rapporto (TFR) anche ai dipendenti pubblici. Sullo specifico tema si fa rinvio alle indicazioni di dettaglio contenute nella scheda allegata.

Per quanto attiene al finanziamento delle forme pensionistiche, per quelle di carattere collettivo (fondi negoziali e adesioni collettive a fondi aperti) rivolte a lavoratori dipendenti

è previsto che la contribuzione sia a carico del datore di lavoro e del lavoratore sulla base di misure stabilite in percentuale della retribuzione assunta a base della determinazione del TFR nell'ambito degli accordi contrattuali collettivi. La contribuzione al fondo può inoltre essere integrata con quote del trattamento di fine rapporto. La destinazione dell'intero TFR ai fondi pensione è obbligatoria per i lavoratori di prima occupazione successiva all'entrata in vigore del d.lgs.124/1993 che aderiscano ad un fondo pensione.

Nelle forme individuali, la misura della contribuzione è libera, non è previsto un contributo obbligatorio minimo ed è ammessa anche la possibilità di definire la misura contributiva in cifra fissa.

I requisiti di accesso alle prestazioni sono definiti in correlazione all'età anagrafica (rapportata a quella fissata per il pensionamento nel regime obbligatorio di riferimento) e agli anni di partecipazione al fondo.

Box 3: requisiti di accesso alle prestazioni

REQUISITI DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI

Pensione di vecchiaia

- ✓ Raggiungimento dell'età pensionabile prevista nel regime obbligatorio di appartenenza, con un minimo di 5 anni di partecipazione al fondo pensione

Pensione di anzianità

- ✓ Cessazione dell'attività lavorativa comportante la partecipazione al fondo pensione purché concorrano almeno 15 anni di partecipazione al fondo e un'età di non più di 10 anni inferiore a quella prevista per il "pensionamento di vecchiaia" nell'ordinamento obbligatorio di appartenenza

Per i soggetti non titolari di reddito di lavoro e di impresa (per i quali non è prevista un'età pensionabile), si fa riferimento all'età fissata dalla legge n. 335/1995 (articolo 1 comma 20), ovvero 57 anni. I regolamenti dei fondi possono disciplinare la prosecuzione volontaria per periodi non superiori a cinque anni dal raggiungimento del limite dell'età pensionabile. La liquidazione della prestazione pensionistica in forma di capitale può essere richiesta per un importo non superiore al 50% del valore maturato. Tuttavia, il regime fiscale che si applica alle liquidazioni in capitale risulta penalizzato nell'ipotesi di prestazioni superiori a 1/3 del maturato. La prestazione può essere chiesta interamente in forma di capitale qualora l'importo annuo della prestazione periodica risulti di ammontare inferiore al 50% dell'assegno sociale (in tal caso senza penalizzazioni fiscali).

E' inoltre prevista la possibilità di prestazioni accessorie per invalidità, premorienza e long term care.

In caso di premorienza dell'iscritto è comunque stabilito che la posizione maturata sia riscattata dal coniuge, dai figli ovvero dai genitori (se a carico dell'iscritto) o, in mancanza, dagli altri beneficiari dallo stesso designati.

La legge consente poi all'iscritto di usufruire di anticipazioni (denominati "riscatti" per le forme individuali) sulla posizione individuale maturata, in relazione a specifiche e tutelate esigenze: spese sanitarie per terapie ed interventi straordinari, acquisto della prima casa per sé o i figli, spese di manutenzione della prima casa stessa. L'anticipazione (o il riscatto) può essere conseguita solo da coloro che siano iscritti al fondo pensione da almeno otto anni - considerandosi utili, a tal fine, tutti i periodi di contribuzione a forme pensionistiche

complementari maturati dall'iscritto – a valere sull'intera posizione sino a quel momento maturata, comprensiva di tutte le quote contributive e dei relativi rendimenti.

Specifiche disposizioni sono inoltre intese a regolare il regime di trasferibilità della posizione, al determinarsi di particolari eventi ovvero in relazione ad autonoma scelta dell'iscritto (c.d. "portabilità").

Box 4: regole per il trasferimento (e il riscatto) della posizione

<p>PERDITA REQUISITI DI PARTECIPAZIONE AL FONDO</p> <p>Se vengono meno i requisiti di partecipazione al fondo (ad esempio cessazione dell'attività lavorativa che dava diritto all'iscrizione), lo statuto o il regolamento del fondo pensione deve consentire le seguenti opzioni, stabilendo misure, modalità e termini di esercizio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ il <u>trasferimento</u> della posizione presso altro fondo pensione negoziale cui il lavoratore possa accedere in relazione alla sua nuova attività; ✓ il <u>trasferimento</u> della posizione ad un fondo pensione aperto o forma pensionistica individuale; ✓ il <u>riscatto</u> della posizione individuale 	<p>TRASFERIMENTO SU BASE VOLONTARIA</p> <p>A prescindere dal venir meno dei requisiti di iscrizione al fondo, è consentito il <u>trasferimento</u> della posizione individuale ad altro fondo pensione o forma individuale secondo le previsioni contenute nello statuto o nel regolamento del fondo, che non possono comunque consentirla prima di 3 anni di permanenza presso il fondo da cui si intende trasferire (tale periodo è esteso a 5 anni limitatamente ai primi 5 anni di vita del fondo stesso)</p>
---	--

* * *

Il quadro regolamentare definito dal d.lgs. 124/93 e dalla legislazione successiva è molto attento a creare i presupposti per una gestione sana e prudente dei fondi pensione e conseguentemente per favorire l'efficienza, l'economicità e la sicurezza del sistema pensionistico complementare. In effetti, il legislatore italiano ha percepito con chiarezza che la riconversione del sistema pensionistico nella direzione di una struttura a più pilastri richiede, per la stessa riuscita dell'operazione di riforma, di promuovere la fiducia nel funzionamento dei pilastri "privati", il secondo (quello delle iniziative di carattere collettivo, legate a una determinata attività lavorativa) e il terzo (quello della previdenza individuale).

I presidi prudenziali introdotti sono molteplici: in gran parte sono ispirati a quelli in essere in altri settori dell'intermediazione finanziaria, ma vi sono anche molte peculiarità legate alla particolare natura dei fondi pensione.

Box 5: i presidi prudenziali previsti dall'ordinamento della previdenza complementare

<ul style="list-style-type: none"> ✓ creazione di un sistema di vigilanza "dedicato", con una specifica Autorità di settore (COVIP), alla quale è anche affidato il compito di autorizzare preventivamente l'avvio di nuove iniziative di previdenza complementare ✓ coinvolgimento dei lavoratori e dei datori di lavoro sia nella fase istitutiva dei fondi (attraverso le rispettive associazioni rappresentative) sia nell'attività gestionale dei fondi, attraverso la partecipazione agli organi di amministrazione e controllo dei fondi stesi (la partecipazione è prevista in misura paritetica nel caso di fondi a contribuzione bilaterale) ✓ previsione di rigorosi requisiti di professionalità ed onorabilità da parte degli esponenti dei fondi pensione (amministratori, sindaci, dirigenti responsabili)
--

- ✓ affidamento della gestione delle risorse, in linea generale, ad intermediari specializzati (banche, intermediari finanziari, assicurazioni), mantenendo la titolarità delle stesse in capo a fondi pensione, cui spetta il compito di definire le linee generali della politica di investimento e monitorare costantemente l'andamento della gestione
- ✓ previsione della separatezza ed autonomia dei valori e delle disponibilità affidate in gestione, che costituiscono patrimonio separato e che non possono essere distratti dalle finalità alle quali sono destinati né formare oggetto di procedure esecutive da parte dei creditori del gestore;
- ✓ necessità di depositare le risorse affidate in gestione presso una banca ("banca depositaria");
- ✓ affermazione del principio per cui gli investimenti devono essere effettuati nel rispetto del principio di sana e prudente gestione, attraverso la definizione di regole volte all'interazione di elementi di tipo quantitativo e di tipo qualitativo;
- ✓ disciplina delle regole da osservare in ipotesi di conflitto di interessi, con particolare attenzione ai profili della trasparenza;
- ✓ definizione di rigorosi criteri ai quali i fondi si devono attenere al fine di garantire una completa ed efficace informativa sia nella fase di raccolta delle adesioni, sia con riguardo ai lavoratori iscritti.

Soffermandosi su alcuni dei profili sopra indicati, si può sottolineare come sia stata istituita una specifica autorità di vigilanza di settore, la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP), "con lo scopo di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei fondi per la funzionalità del sistema di previdenza complementare" (art.16, d.lgs.124/93) . La COVIP è sottoposta all'alta vigilanza del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali (che emana anche direttive generali di indirizzo), ma gode di ampia autonomia operativa, presupposto necessario per esercitare in modo adeguato i propri compiti istituzionali.

Nella definizione della regolamentazione secondaria e nell'impostazione dell'attività di vigilanza, come nel proprio stesso assetto organizzativo, l'autorità di settore ha quindi potuto tenere in adeguata considerazione le particolari problematiche e esigenze di tutela proprie dei fondi pensione: si pensi alla loro natura non-profit, al ruolo delle fonti istitutive, alla criticità degli adempimenti contributivi: aspetti tutti che non trovano riscontro nell'attività svolta dalle autorità di vigilanza operanti negli altri settori dell'intermediazione finanziaria (Banca d'Italia, Consob, Isvap). Cionondimeno, la COVIP si colloca in una rete di rapporti di collaborazione nella quale le autorità di vigilanza si scambiano informazioni per facilitare lo svolgimento delle rispettive funzioni e per evitare duplicazioni.

Complessivamente, la struttura della regolamentazione e il concreto esercizio dei poteri di vigilanza da parte dell'autorità di settore sono impostati in modo moderno e coerente con il richiamato obiettivo di promuovere la fiducia nel sistema della previdenza complementare. Particolare cura viene attribuita a perseguire la gestione sana e prudente dei fondi pensione, stimolando gli amministratori dei fondi a svolgere in modo adeguato il proprio ruolo e a curare l'assetto organizzativo interno e il controllo delle attività svolte da soggetti esterni: cruciale risulta in particolare la funzione di verifica dei risultati della gestione finanziaria delle attività, che deve essere affidata per legge a intermediari finanziari specializzati. Gli amministratori dei fondi devono infatti assicurarsi che la complessiva gestione sia svolta in modo efficace e nell'esclusivo interesse degli iscritti.

Per quanto attiene, poi, alla normativa sugli investimenti dei fondi pensione, si rileva che il quadro complessivo si fonda sull'efficace interazione degli elementi di tipo quantitativo con

quelli di tipo qualitativo. In generale gli investimenti dei fondi pensione devono essere effettuati nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione tenendo conto dei limiti quantitativi quali la diversificazione rispetto ai diversi profili di rischio (di concentrazione, paese, controparte) e la minimizzazione dei costi di gestione e di transazione. In sintesi la regolamentazione degli investimenti dei fondi pensione può essere considerata come un'implementazione del principio della “*persona prudente*”.

Box 6: criteri per l'investimento delle risorse dei fondi pensione (art.6 D.Lgs.124/1993 e Decreto del Ministro dell'Economia n.703 del 1996)

“SANA E PRUDENTE GESTIONE”	
✓	diversificazione degli investimenti
✓	efficiente gestione del portafoglio
✓	diversificazione dei rischi
✓	contenimento dei costi di transazione, gestione e funzionamento del fondo
✓	massimizzazione dei rendimenti netti
✓	limiti all'uso di contratti derivati
✓	regolamentazione delle ipotesi di conflitti di interesse

In tale contesto, sono previste una serie di regole che disciplinano l'attività di investimento, da interpretare come l'applicazione quantitativa dei principi qualitativi stabiliti dalla normativa. Solo alcuni di essi possono essere considerati dei veri e propri limiti quantitativi.

Per una descrizione dettagliata delle regole quantitative previste dal Decreto Ministeriale 703/96 e dal D.Lgs 124/93 si veda la seguente tabella:

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LIMITI AGLI INVESTIMENTI IN STRUMENTI FINANZIARI DEI FONDI PENSIONE ITALIANI (D.M. Tesoro 703/96 e D.Lgs 124/93).

Vendita allo scoperto	Vietata	
<i>Assunzione/Concessione prestiti</i>	Vietati	
Liquidità (depositi e titoli di debito con vita residua inferiore a 6 mesi)	≤ 20% del fondo	
A. FONDI CHIUSI	≤ 20% del fondo (e 25% del patrimonio del fondo chiuso)	
Valuta	Investimenti in valuta devono essere denominati almeno per il 33,33% in valuta congruente con quella in cui saranno erogate le prestazioni	
Strumenti derivati	Leva finanziaria ≤ 1	
B.		
	Titoli negoziati nei mercati regolamentati di paesi UE, Usa, Canada e Giappone	100% se emesse da governi dei paesi OCSE o da soggetti ivi residenti
		≤ 5% se emessi da governi di paesi non Ocse o da soggetti ivi residenti
		≤ 50% se emessi
		Titoli emessi da governi OCSE ⁽¹⁾

Titoli di debito e di capitale	Titoli non negoziati nei mercati regolamentati di paesi UE, Usa, Canada e Giappone	da governi Ocse ⁽¹⁾ o da soggetti ivi residenti	≤ 20% se altri emittenti
			≤ 10% se azioni
		0% se emessi da governi non Ocse o da soggetti residenti in paesi non OCSE	
	Titoli di debito e di capitale ⁽²⁾ emessi da uno stesso emittente o da soggetti facenti parte del medesimo gruppo	≤ 15% del fondo	
		≤ 5% se non negoziati in mercati regolamentati di paesi UE, Usa, Canada e Giappone	
		100% se titoli di debito di stati Ocse	
	Azioni o quote con diritto di voto di una stessa società	≤ 5% del valore nominale complessivo delle azioni o quote con diritto di voto emesse dalla società se quotata ⁽²⁾	
		≤ 10% del valore nominale complessivo delle azioni o quote con diritto di voto emesse dalla società se non quotata ⁽³⁾	
		< comunque dell'ammontare che determina un'influenza dominante sulla società emittente	
	Azioni o quote emesse da soggetti tenuti alla contribuzione o da questi controllati	≤ 30% se trattasi di fondo di categoria	
≤ 20% per gli altri fondi			

⁽¹⁾ Sul piano interpretativo, i titoli emessi da organismi internazionali cui aderisca almeno uno degli Stati appartenenti all'Unione Europea possono essere equiparati a quelli emessi da governi dei paesi OCSE.

⁽²⁾ Percentuale riferita al valore nominale complessivo di tutte le azioni o quote di voto emesse da società.

⁽³⁾ Se si tratta di azioni o quote di società immobiliari tali limiti possono essere superati.

In linea generale si può osservare che l'assetto regolamentare italiano si presenta già oggi in linea con i requisiti che verranno introdotti a livello europeo dalla direttiva sui fondi pensione complementari su cui l'Ecofin ha raggiunto lo scorso mese di luglio l'accordo politico e che potrebbe essere emanata entro la fine dell'anno in corso. La validità della vigente disciplina nazionale è stata confermata in sede di negoziato presso il Consiglio allorquando, su un aspetto di particolare importanza e oggetto di lunghe discussioni tra i Paesi membri (la disciplina degli investimenti), essa ha potuto porsi, nei suoi tratti essenziali, come utile punto di riferimento cui ispirare la normativa comunitaria.

* * *

Particolare rilievo assume il trattamento fiscale della previdenza complementare, che rappresenta una delle principali convenienze sulle quali poggia lo sviluppo di queste esperienze.

Il regime fiscale (come disegnato con la recente riforma apportata dal D.Lgs.47/2000) può essere descritto, secondo la classificazione di consueto utilizzata, come un sistema "ETT" di tipo ibrido. In effetti, esso si discosta dal modello "EET" che caratterizza la maggior parte dei Paesi membri dell'Unione in quanto vengono sottoposti a tassazione anche i rendimenti dei fondi pensione. Tuttavia, il sistema italiano condivide con il modello EET un principio cruciale, quello di evitare la doppia imposizione: in effetti, sono sottoposti a tassazione nella fase della erogazione delle prestazioni solo le somme che non hanno già scontato una tassazione nel corso della fase di accumulo.

Una ulteriore peculiarità del regime fiscale della previdenza complementare in Italia, mutuata dal regime nazionale vigente per tutte le rendite finanziarie, è quello di sottoporre a tassazione il rendimento dei fondi pensione comprensivo delle plusvalenze (e diminuito delle minusvalenze) maturate ma non ancora realizzate. L'aliquota applicata, pari all'11 per cento, risulta in effetti solo marginalmente inferiore a quella prevista (12,50%) per le forme di investimento di tipo non previdenziale.

il combinato disposto di tali caratteristiche configuri un modello di tassazione particolarmente apprezzabile sotto il profilo della impostazione concettuale, ma non per questo necessariamente adeguato a favorire lo sviluppo della previdenza complementare. Infatti, l'elevato grado di complicazione della disciplina rischia da una parte di rendere difficile la piena percezione da parte dei lavoratori interessati degli incentivi economici incorporati nel sistema, peraltro comunque condizionati nella loro entità; dall'altra, di porre sul sistema oneri amministrativi non trascurabili.

Le caratteristiche salienti del regime fiscale della previdenza complementare sono riportate, in estrema sintesi, nel seguente BOX, mentre nella scheda allegata è contenuta una più ampia e articolata descrizione.

Box 7: quadro sinottico delle principali regole fiscali in materia di previdenza complementare

<u>CONTRIBUTI</u>	I versamenti contributivi sono deducibili dal reddito del lavoratore fino al 12% del reddito complessivo e comunque non oltre 5.146,56 Euro Per i redditi di lavoro dipendente, la deducibilità è ammessa per un importo complessivamente non superiore al doppio della quota di TFR destinata a forme pensionistiche collettive
<u>RENDIMENTI</u>	Sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta è applicata un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dell'11%
<u>PRESTAZIONI</u>	Il principio generale è quello secondo cui le somme corrisposte a titolo di prestazione sono tassate solo per la parte che non ha già formato oggetto di tassazione a titolo di contribuzione o rendimento. In linea generale, è previsto che: - le prestazioni in forma periodica (rendite) sono soggette a tassazione ordinaria sul reddito (secondo criteri di progressività); - le prestazioni in capitale sono soggette a tassazione separata

1.2.1 La previdenza complementare dei dipendenti pubblici

L'esigenza di armonizzare istituti retributivi e prestazioni previdenziali tra dipendenti privati e dipendenti pubblici e, ancor di più, l'urgenza di consentire anche ai dipendenti pubblici l'adesione ai fondi pensione di cui al d.lgs. 124/93 hanno indotto il legislatore a disporre

l'estensione del trattamento di fine rapporto (TFR) al personale delle pubbliche amministrazioni.

Vincoli di finanza pubblica hanno imposto che il passaggio al TFR venisse attuato sulla base di un sistema di accantonamenti virtuali. Pertanto, all'Inpdap è stato assegnato il compito di effettuare gli accantonamenti figurativi per il TFR dei dipendenti pubblici, per poi provvedere a liquidare la prestazione a fine carriera del dipendente.

L'indisponibilità del TFR dei dipendenti pubblici (accantonato figurativamente presso l'Inpdap e liquidato alla cessazione del rapporto di lavoro), ha reso obbligata la scelta di far gestire "virtualmente" anche il TFR dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che aderiscono a fondi di previdenza complementare. Di qui l'affidamento all'Inpdap anche del compito di accantonare queste quote che, invece di confluire nei fondi pensione insieme con i contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, sono contabilizzate e rivalutate dall'Istituto che provvede a convertirle in risorse reali alla cessazione dal servizio.

L'iter legislativo e negoziale che ha condotto all'estensione del TFR ha contestualmente previsto, per i dipendenti pubblici, la possibilità di istituire fondi pensione di previdenza complementare.

La relativa indisponibilità del TFR dei dipendenti pubblici (accantonato figurativamente presso l'Inpdap¹⁹ e liquidato alla cessazione del rapporto di lavoro), anche se non comporta il venir meno dell'unitarietà del quadro normativo e dei diritti di previdenza complementare per dipendenti privati e pubblici, conferisce, senza dubbio, caratteristiche affatto particolari ad alcuni degli aspetti gestionali delle forme pensionistiche complementari per i dipendenti della pubblica amministrazione.

L'accordo quadro Aran - sindacati del 29 luglio 1999 e il Dpcm 20 dicembre 1999, e successive modifiche, hanno infatti previsto che gli accantonamenti per TFR non debbano essere versati presso i fondi pensione negoziali (insieme con i contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori pubblici) ma contabilizzati presso l'Inpdap. Solo alla cessazione del rapporto di lavoro l'Inpdap conferirà al fondo pensione di riferimento il montante maturato, costituito dagli accantonamenti figurativi delle quote di TFR, nonché di quelli relativi all'aliquota dell'1,5% prevista per i lavoratori optanti, applicando ad entrambi gli accantonamenti un rendimento che, in una prima fase, sarà pari ad una media dei rendimenti conseguiti da una serie di fondi di previdenza complementare già operanti e individuati secondo i criteri forniti con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Una volta consolidati i fondi pensione dei dipendenti pubblici, agli accantonamenti figurativi si applicherà il tasso di rendimento conseguito dai fondi stessi.

In altre parole, la posizione di previdenza complementare di un lavoratore dipendente si comporrà di una parte reale (in tutto identica a quella di un lavoratore del settore privato iscritto a forme pensionistiche complementari) e di una parte figurativa o virtuale che si trasforma in reale alla cessazione del rapporto di lavoro, dando luogo, in presenza dei requisiti previsti, alla liquidazione delle prestazioni.

¹⁹ Secondo quanto previsto dall'Accordo quadro Aran sindacati del 29 luglio 1999 e dal Dpcm 20 dicembre 1999 e successive modifiche, per i dipendenti dagli enti pubblici non economici, dagli enti di ricerca e dagli enti per il cui personale non è prevista l'iscrizione all'Inpdap, gli accantonamenti figurativi del TFR, liquidato come tale o destinato a previdenza complementare, non sono effettuati dall'Inpdap ma dagli stessi enti datori di lavoro.

La scelta di affidare all'Inpdap anche la "gestione" del conto cosiddetto virtuale di previdenza complementare appare coerente con le logiche organizzative e finanziarie in base alle quali si è attribuito all'Inpdap il compito di provvedere all'accantonamento ed alla liquidazione del TFR.

Le competenze assegnate all'Istituto in materia di previdenza complementare non si fermano alla contabilizzazione dei conti virtuali. In base alle disposizioni di legge e della disciplina collettiva, l'Inpdap deve svolgere una serie di funzioni di supporto a favore dei fondi pensione collettivi riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di attività convenzionalmente definite 'obbligate' perché rientrano tra quelle istituzionali che l'Inpdap è tenuto a fornire ai fondi e, attraverso essi, ai lavoratori che si associano.

In estrema sintesi si richiamano di seguito:

1. Accantonamento figurativo, rivalutazione e contabilizzazione delle quote di TFR (e della quota aggiuntiva pari all'1,5% per i lavoratori già occupati al 31.12.2000 che optano per il TFR) destinate a previdenza complementare per i lavoratori aderenti ai fondi pensione.
2. Costituzione di una banca dati relativa alla contabilizzazione degli accantonamenti figurativi di previdenza complementare (nonché per il TFR).
3. Conferimento ai fondi pensione, alla cessazione del rapporto di lavoro, del montante derivante dagli accantonamenti figurativi, prima ricordati.
4. Riparto delle risorse, stanziare in bilancio dello Stato, a copertura degli oneri contributivi gravanti sulle amministrazioni statali in quanto datrici di lavoro.
5. Versamento ai fondi pensione dei contributi gravanti sulle amministrazioni dello Stato, datrici di lavoro, con riferimento ai loro dipendenti iscritti presso i fondi pensione di comparto.

Aggiungendo la raccolta e la verifica dei versamenti contributivi a carico del lavoratore - operazione che non comporta oneri organizzativi e carichi lavorativi ulteriori, poiché si configura solo come una funzione aggiuntiva e integrata nel processo di acquisizione che utilizza le stesse basi di riferimento retributive e contributive utili per i datori di lavoro - si completa il servizio di raccolta contributi con riferimento ai lavoratori statali associati ai fondi pensione negoziale.

Box 8: la previdenza complementare dei dipendenti pubblici. Il percorso normativo.

Il d. lgs. n. 124 del 1993 ha esplicitamente previsto che anche i dipendenti pubblici siano destinatari della previdenza complementare. Difatti all'articolo 2, comma 1, si dice che i destinatari delle forme pensionistiche complementari possono essere "lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici".

Tuttavia, al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. 124/93, non esisteva, nel pubblico impiego, il TFR ma indennità di fine servizio variamente denominate. Per questo motivo la costituzione dei fondi pensione nel pubblico impiego aveva il suo obbligato presupposto nella transizione dal regime di queste indennità al regime del TFR.

Come è noto, questa transizione ha dato luogo ad un percorso giuridico-normativo molto complesso, i cui principali passaggi sono stati:

1. La *legge 8 agosto 1995, n. 335*, che all'art. 2, commi da 5 a 8, ha stabilito l'applicazione del t.f.r. anche ai pubblici dipendenti e la cessazione di tutti i trattamenti di fine servizio,

comunque denominati. La norma rinviava in tale senso alla contrattazione collettiva di comparto e ad un D.P.C.M. La legge 335/95 ha introdotto la basilare distinzione tra lavoratori già in servizio (interessati alla transizione dalle vecchie indennità di buonuscita al TFR) e lavoratori assunti dopo 1° gennaio 1996, per i quali, invece, si prevedeva l'automatica ed immediata applicazione del TFR.

2. La *legge finanziaria per il 1998* (art. 59, c. 56, legge 449/97) ha successivamente introdotto, per i dipendenti già in servizio, la facoltà di optare per l'applicazione del TFR. Tale norma ha stabilito che, per tali dipendenti, per il passaggio al TFR è necessaria la contestuale iscrizione al fondo pensione. Si è quindi stabilito un principio generale: la scelta per il TFR è correlata alla scelta per la previdenza complementare.
3. L'*Accordo quadro nazionale del 29 luglio 1999* ha fissato la regolazione dei due istituti del TFR e della previdenza complementare. Tale accordo ha differito, rispetto a quanto previsto dalla legge 335/95, la data prevista per l'applicazione automatica del TFR (non più al 1.1.96, ma alla data di entrata in vigore del DPCM).
4. Il *DPCM 20 dicembre 1999* disciplina la trasformazione del trattamento di fine servizio vigente in trattamento di fine rapporto, così come previsto dall'art. 2120 del cod.civ., e stabilisce il finanziamento dei fondi pensione. I suoi contenuti possono essere così sintetizzati:
 - a) Per i dipendenti assunti successivamente al 31/12/2000 si applica automaticamente la disciplina del TFR, così come regolato dall'art. 2120 del cod.civ.. I dipendenti neoassunti possono optare per la previdenza complementare in qualsiasi momento della loro vita lavorativa.
 - b) Ai dipendenti in servizio al 31/12/2000 è attribuita la facoltà di opzione tra le precedenti indennità di buonuscita e il TFR (subordinato però alla iscrizione al fondo pensione). Al momento dell'adesione al fondo sarà effettuato il calcolo, secondo la previgente disciplina, della prestazione maturata sino a quella data.
 - c) Con il passaggio al TFR viene soppresso il contributo del 2,5% a carico del lavoratore per le precedenti indennità di fine servizio. Tuttavia il Dpcm prevede modifiche retributive e contributive secondo il principio dell'invarianza della retribuzione netta.
 - d) le quote di accantonamento annuale sono determinate applicando alla retribuzione utile l'aliquota del 6,91%.
 - e) L'adesione al fondo pensione è volontaria, tuttavia per i dipendenti in servizio al 2000 il passaggio al Tfr è subordinato all'adesione al fondo pensione, che dovrà essere esercitata entro una certa data (che, in seguito ad accordo quadro del 18 dicembre 2001, è stata fissata al 31 dicembre 2005).
 - f) La quota di Tfr destinata ai fondi pensione, come stabilito dall'articolo 74 della legge 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) non può superare, in fase di prima attuazione il 2% della retribuzione utile ai fini del Tfr per i lavoratori già in servizio; successivamente tale quota potrà essere definita dalle parti istitutive. Per i neoassunti, in caso di adesione alla previdenza complementare, tutto il Tfr sarà versato al fondo pensione.
 - g) La parte virtuale è composta dalle quote del Tfr e, per i lavoratori già in servizio, da una quota aggiuntiva dello 1,5%. Alla cessazione del rapporto di lavoro l'INPDAP

conferirà al fondo pensione di riferimento il montante maturato, costituito dagli accantonamenti figurativi delle quote di trattamento di fine rapporto nonché di quelli relativi all'aliquota dell'1,5%, rivalutati sulla base della media dei rendimenti netti di un paniere di cinque fondi individuati con Decreto del Ministero del Tesoro (scelti tra quelli con maggior numero di aderenti).

2. Il processo di riforma degli anni '90

2. La L.335/95 e gli interventi del triennio precedente

L'esigenza di riformare il sistema pensionistico comincia ad avvertirsi già dagli anni '70, in conseguenza della sfavorevole congiuntura che viene ad interessare il sistema economico dei paesi occidentali. Si diffonde, in quel periodo, la consapevolezza della necessità di tenere conto delle situazioni di effettivo (e non presunto) bisogno, di fissare un tetto massimo delle prestazioni pur mantenendo ferma la contribuzione sull'intera retribuzione, di determinare criteri perequativi meno favorevoli per le pensioni di importo più elevato, in una logica di progressiva eliminazione dal sistema pensionistico degli eccessi di redistribuzione che lo avevano sin ad allora caratterizzato.

Tuttavia, i progetti di riforma di volta in volta elaborati non hanno trovato, tra la fine degli anni '70 ed i primi anni '90, le condizioni sociali, politiche ed istituzionali atte a favorirne la trasformazione in realtà normativa, con la conseguenza che in tale arco di tempo si è assistito ad una serie di interventi parziali, frutto di esigenze congiunturali, per lo più affidati alle annuali manovre di bilancio.

La mancanza di un disegno organico complessivo ha sicuramente reso più difficile la ricerca di soluzioni che, in un quadro di necessarie economie, non pregiudicassero il fondamento e la natura del sistema di sicurezza sociale. Solo con la crisi del '92, sotto la spinta dell'emergenza finanziaria, si realizzano le condizioni per progettare una riforma improntata ai necessari principi di generalità. In questo quadro sembra opportuno ricordare l'art. 3, comma 1 della L. 421/92 che, finalizzando la riforma alla stabilizzazione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, ha per la prima volta individuato un parametro di compatibilità della spesa pensionistica rispetto al principio costituzionalmente garantito dell'equilibrio della finanza pubblica.

La riforma del 1992 è intervenuta (si veda principalmente il D.Lgs. 503/92) sui principali parametri condizionanti la dinamica della spesa pensionistica. In particolare:

- a) ha eliminato la rivalutazione delle pensioni alla dinamica reale delle retribuzioni contrattuali dei lavoratori dipendenti che si aggiungeva al meccanismo di indicizzazione ai prezzi (articolo 11);
- b) ha previsto il graduale innalzamento dell'età pensionabile di vecchiaia per i lavoratori dipendenti del settore privato (da 55 a 60 anni per le femmine e da 60 a 65 anni per i maschi). Per la stessa categoria di pensione ha, inoltre, disposto il graduale elevamento del requisito contributivo minimo da 15 a 20 anni;
- c) ha progressivamente esteso il periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione pensionabile fino all'intera vita lavorativa per i neoassunti²⁰;

²⁰ Per i lavoratori che avevano maturato almeno 15 anni di contributi al 31/12/92, l'allungamento di tale periodo era previsto fino agli ultimi 10 anni, per i lavoratori dipendenti (i dipendenti privati partivano già dagli ultimi 5 anni mentre i dipendenti pubblici dall'ultimo stipendio mensile) e fino agli ultimi 15, per i lavoratori autonomi (i quali già partivano dagli ultimi 10). Ai soggetti con meno di 15 anni di contributi alla stessa data, l'elevamento graduale del periodo di riferimento per il calcolo della pensione non era soggetto ad alcun limite superiore. Tuttavia, tale disposizione veniva applicata con il metodo del *pro rata*, cioè limitatamente alle anzianità contributive maturate a partire dal '93. Occorre precisare, inoltre, che il regime di calcolo delle pensioni per i nuovi assunti previsto dal D.Lgs. 11 agosto 1993, n. 373, in attuazione dello

- d) ha introdotto un massimale retributivo quiescibile per le categorie che ne erano sprovviste;
- e) ha previsto la graduale abolizione del regime di pensionamento anticipato nel settore pubblico.

Tali misure hanno riguardato sia il settore privato che il settore del pubblico impiego, avviando in tal modo una positiva iniziativa di omogeneizzazione e/o armonizzazione tra le rispettive discipline.

Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-'94 in sede di provvedimenti collegati alle rispettive leggi annuali di bilancio (L.537/93 e L.724/94) hanno aggiunto ulteriori elementi al processo di rivisitazione del sistema.

La L.537/93 opera sostanzialmente sui trattamenti di anzianità del pubblico impiego, introducendo meccanismi di riduzione delle prestazioni in funzione disincentivante, ed in direzione di un ampliamento della platea di lavoratori assoggettati alla tutela previdenziale obbligatoria che ha riguardato i cosiddetti lavoratori "parasubordinati" (anche se l'intervento, affidato a regolamenti, è stato attuato solo con la L.335/95). Ma la L.537/93 opera altresì su un aspetto collaterale, ma non certo secondario, del sistema pensionistico, vale a dire sulla struttura degli enti di previdenza, prevedendone per taluni l'accorpamento, fusione e riorganizzazione (D.Lgs.479/94) e per altri la privatizzazione in presenza di determinate condizioni (D.Lgs.509/94).

Ancora più significativa appare la L.724/94, sia con le misure volte ad una maggiore uniformità delle aliquote di rendimento e delle basi imponibili nell'ambito del processo di armonizzazione tra i diversi regimi, sia ponendo le premesse, ovvero la cornice finanziaria, dell'intervento riformatore poi attuato con la L.335/95 tramite il blocco transitorio dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità.

In stretta correlazione e diretta attuazione della L.724/94, la L.335/95 viene ad inserirsi nel quadro riformatore avviato dal legislatore del 1992, ma non più nella logica della sola razionalizzazione dell'esistente, pur ispirata da esigenze di equità e di risparmio, bensì di reimpostazione del sistema previdenziale. La ricerca dell'equilibrio finanziario fra contributi e prestazioni, con l'obiettivo di raggiungere la stabilizzazione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, sono perseguiti con nuovi strumenti e principi ispirati alla rideterminazione delle regole di funzionamento di un sistema generale con caratteristiche omogenee.

La stessa citazione dell'articolo 38 della Costituzione contenuta nell'articolo 1 della L.335/1995 e la successiva affermazione secondo la quale le disposizioni di detta legge - dichiarate immodificabili se non mediante previsione espressa di legge - "costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica", delineano con estrema chiarezza la volontà del legislatore di attuare un intervento strutturale inteso alla realizzazione di regole tendenzialmente generali ed uniformi, nella prospettiva di una diffusione generale della tutela previdenziale.

I più significativi aspetti della riforma del 1995 possono così essere sintetizzati:

specifico criterio di delega di cui all'art. 3, comma. 1, lett. o) della L.421/92, mitiga in parte gli effetti così recati dal D.Lgs. 503/92, nella dichiarata funzione compensativa delle riduzioni del livello di copertura previdenziale maggiormente incidenti sui nuovi assunti.

- a) scelta del sistema contributivo come metodo di calcolo delle prestazioni nell'assetto previdenziale a regime²¹. Pur nel rispetto dei principi di solidarietà, fondati sulla natura pubblica del sistema e sul criterio della ripartizione, il nuovo sistema di calcolo garantisce trattamenti pensionistici maggiormente corrispondenti a criteri di corrispettività tra contributi e prestazioni. Quest'ultime infatti sono determinate in funzione dei contributi versati²² e del periodo medio di percezione delle rate di pensione il quale, a sua volta, è inversamente correlato con l'età di accesso al pensionamento;
- b) rimodulazione dell'età di accesso al trattamento pensionistico, con superamento dell'istituto della pensione di anzianità attraverso la creazione di un'unica pensione di vecchiaia (sostitutiva di quella di vecchiaia ed anzianità) che tuttavia consenta, nel rispetto di regole attuariali nella determinazione del trattamento pensionistico, flessibilità di condizioni di accesso in funzione delle scelte di carattere individuale e delle esigenze del mercato del lavoro²³;
- c) inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità nella fase transitoria (regime retributivo e misto). In particolare, per i lavoratori dipendenti del settore privato, il requisito dei 35 anni viene subordinato al possesso di un requisito anagrafico gradualmente crescente fino a 57 anni. In assenza del requisito anagrafico, l'accesso al pensionamento è consentito con un requisito contributivo minimo gradualmente incrementato fino a 40 anni ("canale anzianità"). Per i lavoratori autonomi, il raggiungimento dei suddetti requisiti è anticipato.
- d) convergenza delle diverse discipline previdenziali verso il regime del FPLD, assunto come modello generale di riferimento del sistema pensionistico, realizzata tramite processi di graduale armonizzazione dei diversi regimi esistenti, con la conservazione dei soli profili di diversità motivati da obiettive peculiarità ed esigenze dei singoli settori di attività;
- e) rivisitazione, anche per effetto di quanto visto al punto b), della disciplina delle "attività usuranti", individuata d'ora in poi come unica situazione che, con carattere di generalità (ferma restando la peculiarità dei singoli regimi previdenziali, connessa

²¹ Dall'applicazione del sistema contributivo sono totalmente esclusi i lavoratori con almeno 18 anni di contributi al 31/12/95 i quali mantengono integralmente il sistema di calcolo precedente. I lavoratori con anzianità contributiva inferiore ai 18 anni sono assoggettati al calcolo contributivo per le sole anzianità maturate dopo il '95 (metodo del *pro rata*). Ad entrambi i gruppi, tuttavia, è data facoltà di opzione per l'applicazione integrale del metodo contributivo. A prescindere dall'opzione, il nuovo sistema di calcolo si applica integralmente solo ai neoassunti del periodo successivo all'intervento di riforma.

²² Al riguardo si deve, tuttavia, osservare che il principio della piena corrispondenza fra contributo versato e contributo accreditato non è pienamente garantito dalla legge di riforma, in quanto si registrano scostamenti sotto profilo di una minore aliquota contributiva effettiva rispetto a quella computata. Per il lavoratori dipendenti, l'aliquota effettiva di finanziamento è del 32,7% contro il 33% dell'aliquota di computo. Molto maggiore era inizialmente il divario per i lavoratori autonomi (circa 5 punti percentuali) anche se sul punto è poi intervenuto, come si vedrà, l'art. 59, c. 15 della L.449/97 che, a regime, ha ridotto lo scostamento ad un punto percentuale, portando al 19% l'aliquota di finanziamento, contro il 20% dell'aliquota di computo stabilita dalla L.335/95.

²³ La dialettica tra mercato del lavoro, con le diverse tipologie di impiego, e regime previdenziale costituisce argomento di massimo interesse per le complesse interazioni tra i due settori. Basti qui rilevare la evidente influenza che la diversità degli oneri contributivi (in termini di costo del lavoro) ha sulle possibili opzioni lavorative.

a specifiche obiettive situazioni), possa consentire l'anticipazione dell'accesso ai trattamenti pensionistici²⁴;

- f) estensione dell'assicurazione previdenziale obbligatoria con la previsione di gestioni pensionistiche per alcune categorie di liberi professionisti ancora sprovvisti e la costituzione di una apposita gestione separata presso l'INPS cui sono iscritti i lavoratori cosiddetti "parasubordinati"²⁵;
- g) accentuazione della separazione tra prestazioni di carattere strettamente previdenziale ed interventi di carattere assistenziale facenti capo alle gestioni previdenziali, ai fini dell'individuazione delle rispettive fonti di finanziamento;
- h) sviluppo delle forme di previdenza complementare configurate come strumento di integrazione del reddito pensionistico.

Cardine fondamentale della riforma appare, in primo luogo, il recupero del principio di solidarietà, secondo il quale il sistema pensionistico deve potersi applicare con caratteristiche sostanzialmente uniformi alla generalità dei lavoratori, con l'eliminazione di quella diversità di regole che, se non giustificata da ragioni obiettive, si risolve in fattori di privilegio; tale finalità viene perseguita prefigurando un unico sistema pensionistico a regime da conseguire attraverso un processo graduale²⁶ che, per quanto riguarda

²⁴La complessa vicenda normativa dei lavori usuranti merita attenta considerazione. Le continue modifiche apportate all'assetto previdenziale dei lavori usuranti denotano la crescente rilevanza che il tema assume nel nuovo regime dei requisiti per l'accesso ai trattamenti pensionistici, ma è anche indice dell'estrema difficoltà di individuare concettualmente l'attività usurante, in relazione alla quale occorre evitare che essa, priva di un riscontro scientifico, diventi occasione per generici riconoscimenti di presunta mera gravosità del lavoro, con connessi possibili effetti di rinnovata configurazione di situazioni che la L.335/95 intendeva definitivamente rimuovere e superare.

Appare dunque opportuno a questo punto richiamare in sintesi il processo normativo che ha interessato la materia. Ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 374/93, attuativo della delega conferita sul punto dalla L.421/92, sono considerati usuranti i lavori per il cui svolgimento è richiesto un impegno psico-fisico particolarmente intenso e continuativo. L'art. 2 del decreto stabilisce che ai lavoratori occupati nelle predette attività è consentito anticipare il pensionamento mediante abbassamento del limite di età pensionabile nella misura di due mesi per ogni anno di attività; la riduzione non può comunque superare un totale di 60 mesi. La L.335/95 aggiunge ulteriori benefici: per i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti viene riconosciuta una riduzione del limite di anzianità contributiva di un anno ogni dieci di occupazione nelle medesime attività, fino ad un massimo di 24 mesi complessivamente considerati; i nuovi limiti di età stabiliti dalla citata L.335/95 per l'accesso alla pensione di anzianità nel regime retributivo vengono ridotti fino al massimo di un anno; per le pensioni calcolate in base al metodo contributivo si concede una facoltà di opzione tra una pensione più elevata (un aumento di un anno di contribuzione per ogni sei anni di attività usurante) o un anticipo del collocamento a riposo. Il comma 34 dell'art. 1 della citata L.335/95, sostituendo l'art. 3 del D.Lgs. 374/93, ha previsto tre diversi decreti ministeriali (rispettivamente per i dipendenti pubblici e privati e per i lavoratori autonomi) ai fini dell'individuazione delle mansioni usuranti e della modalità di copertura degli oneri conseguenti all'abbassamento dell'età pensionabile dei lavoratori interessati. Per superare lo stato di difficoltà applicativa-operativa delle citate previsioni, è poi da ultimo intervenuto l'art. 59, c. 11 della L.449/97, che prevede che i criteri per l'individuazione delle mansioni usuranti siano stabiliti con un unico decreto del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio, della sanità, della funzione pubblica e per gli affari regionali, da emanarsi entro sei mesi dalla data di emanazione della suddetta L.449/97, su parere di una commissione tecnico-scientifica.

²⁵Viene così data attuazione al regime già prefigurato dalla L.537/93.

²⁶Si configura così un vero e proprio sistema previdenziale parallelo a quello delineato a regime, dato il lungo periodo di transizione previsto, che va sicuramente oltre la comune nozione di transitorietà. A ciò si aggiunga che il mantenimento, per i lavoratori con più di 18 anni di anzianità contributiva al 31/12/95, del sistema retributivo, dà luogo alla configurazione di tre sistemi previdenziali concomitanti: a) nuovi iscritti (applicazione integrale del sistema contributivo); b) lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva al 31.12.95 (applicazione del sistema contributivo con il metodo del pro-rata); c) lavoratori con oltre 18 anni di anzianità al 31.12.95, per i quali, come si è detto, continua ad applicarsi integralmente il sistema retributivo.

l'armonizzazione dei vari regimi previdenziali esistenti, è affidato soprattutto a provvedimenti delegati.

Gli atti normativi così emanati²⁷ hanno completamente ridisegnato il previgente sistema, seppure con la gradualità resa necessaria: i) dalla diversità delle situazioni regolate; ii) dalla necessità di tenere conto delle aspettative individuali consolidatesi in vigenza delle precedenti regole²⁸; ii) dall'esigenza di regolamentare le uscite per pensionamento anche in considerazione dei processi di ristrutturazione e riconversione dell'apparato produttivo.

Il secondo fondamentale principio della riforma è sicuramente rappresentato da un più rigoroso rispetto degli equilibri gestionali intrinsecamente garantito dalla scelta del metodo di calcolo contributivo. Pur mantenendo il sistema di finanziamento "a ripartizione", il nuovo metodo di calcolo rappresenta una innovazione radicale: i contributi previdenziali versati durante l'intera vita lavorativa vengono accumulati attraverso un processo di capitalizzazione basato sul tasso di crescita del PIL nominale. Al momento del pensionamento, poi, il capitale accumulato viene trasformato in rata annua di pensione tramite l'applicazione di un coefficiente moltiplicativo il cui valore, dipendendo dalla speranza di vita del pensionando e dal periodo di sopravvivenza dell'eventuale superstite, risulta inversamente correlato con l'età di accesso alla prestazione²⁹. Inoltre, il coefficiente di trasformazione è calcolato applicando alle future rate di pensione un tasso di sconto dell'1,5%, pari alla differenza fra il tasso di rendimento del sistema (tasso di variazione del PIL nominale) e la percentuale di indicizzazione³⁰. Poiché la L.335/95 ha confermato l'indicizzazione delle pensioni ai soli prezzi, ciò equivale ad "inglobare" nel calcolo della rata iniziale di pensione il valore attualizzato dell'effetto finanziario derivante dall'applicazione di una percentuale di indicizzazione reale pari all'1,5% annuo.

Il sistema contributivo si configura, pertanto, come strumento essenziale al conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio finanziario perseguito dalla riforma, laddove la formula di calcolo propria del sistema retributivo, che determina il trattamento pensionistico sulla

²⁷ A tali provvedimenti devono altresì aggiungersi gli interventi normativi attuati non nel contesto della L.335/95 e dei provvedimenti attuativi di essa, ma comunque comportanti misure di armonizzazione di regimi previdenziali. Ci si riferisce alla soppressione del fondo degli autoferrotranvieri, disposto dal D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 414 a decorrere dal 1° gennaio 1996, e alla soppressione del fondo degli spedizionieri doganali, disposto a decorrere dal 1° gennaio 1998 dalla L.230/97, con confluenza dei rispettivi iscritti nell'assicurazione generale obbligatoria.

²⁸ Come si è detto, la salvaguardia dei diritti acquisiti viene effettuata tramite il metodo del *pro rata* in base al quale le nuove regole di calcolo si applicano alle anzianità contributive maturate successivamente all'introduzione del provvedimento con la rilevante eccezione dei lavoratori con almeno 18 anni di contributi al 31/12/95 i quali conservano integralmente il calcolo retributivo.

²⁹ I coefficienti di trasformazione sono soggetti a revisione, con cadenza decennale, sulla base dell'evoluzione delle probabilità di morte (L.335/95, art.1, comma 11). La revisione dei coefficienti di trasformazione produce effetti rilevanti sul piano finanziario. Occorre, tuttavia, segnalare che la cadenza decennale potrebbe condizionare negativamente le propensioni al pensionamento in prossimità della data stabilita per la revisione a causa dell'aspettativa di riduzione del trattamento pensionistico.

³⁰ In particolare, nella formula contributiva, l'importo della pensione si ottiene moltiplicando il montante individuale virtualmente accantonato dal lavoratore, su un importo massimo indicizzato di reddito assoggettabile (pari a 78507 euro circa nel 2002) per il coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento. L'aliquota contributiva di computo è stata fissata al 33%, per i lavoratori dipendenti e al 20% per i lavoratori autonomi. Per le prestazioni di inabilità o per gli assegni di invalidità che spettano ad un lavoratore che non abbia ancora compiuto i 57 anni, si fa riferimento al coefficiente di 57 anni. Uguale riferimento è utilizzato per la pensione che spetta ai superstiti di un lavoratore attivo morto prima dei 57 anni.

media delle ultime retribuzioni percepite, comportava l'attribuzione di tassi di rendimento del tutto indipendenti dalle dinamiche demografiche e scollegati dall'andamento dell'economia. Oltre a consentire tassi di rendimento finanziariamente non sostenibili, perché superiori al tasso di crescita dei contributi previdenziali, il calcolo retributivo risultava iniquo sotto il profilo della variabilità dei tassi di rendimento fortemente differenziati per gestione previdenziale, età di pensionamento e dinamica retributiva del lavoratore³¹.

Il principio di corrispettività tra contributi e prestazioni proprio del sistema contributivo porta, inoltre, al superamento dell'istituto dell'integrazione al trattamento minimo INPS il quale, tuttavia, resterà in vigore per tutta la fase transitoria nell'ambito del regime retributivo e misto.

La L.335/95 prosegue, inoltre, nello sviluppo organico della normativa sulla previdenza complementare (introdotta dal D. Lgs. 21 aprile 1993 n.124, in attuazione dell'articolo 3, 1° comma lett. v della L.421/1992) la quale viene concepita come elemento fondamentale del riformato sistema pensionistico. In particolare, lo sviluppo della previdenza complementare è sollecitato dall'esigenza di far fronte alla crescente insufficienza di risorse da destinare alla previdenza obbligatoria con l'obiettivo primario di salvaguardare la garanzia del livello di protezione sociale (esistenza libera e dignitosa) e del tenore di vita realizzato nell'esperienza di lavoro.

2.2. Gli interventi successivi alla L.335/95: la L.449/97

Preceduto ed accompagnato da un provvedimento di blocco temporaneo dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità, il complesso normativo di cui all'articolo 59 della L.449/97, si pone, per la vastità e la significatività degli argomenti previdenziali trattati, come un naturale sviluppo e completamento della riforma del 1995, accelerando l'entrata a regime di alcune misure e completando il processo di armonizzazione dei trattamenti previdenziali. In tale direzione vanno ricordati i seguenti principali interventi:

- a) accelerazione del progressivo inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità previsto dalla L.335/95 per i lavoratori dipendenti del settore privato con l'esclusione di alcune categorie di lavoratori (operai ed equivalenti³² e i lavoratori dipendenti già iscritti per almeno un anno a forme di previdenza obbligatoria in età compresa tra i 14 ed i 19 anni)³³;
- b) equiparazione dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità del pubblico impiego a quelli previsti per i lavoratori dipendenti del settore privato. In particolare, le

³¹ In particolare il sistema retributivo favoriva i pensionati in giovane età (attraverso l'istituto delle pensioni di anzianità), chi aveva carriere "veloci" con retribuzioni molto alte negli ultimi anni di attività e i lavoratori autonomi che, a parità di requisiti, ottenevano prestazioni non molto dissimili da quelle dei lavoratori dipendenti pur pagando un'aliquota contributiva molto più bassa.

³² L'individuazione delle mansioni equivalenti per pari gravosità a quelle operaie è rimessa dall'art. 59, c. 10, della L.449/97 ad un decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Al riguardo ci si limita ad osservare che tale attività di ricognizione appare estremamente complessa, anche in considerazione del pressoché ormai generalizzato inquadramento unico dei lavoratori previsto dai diversi contratti collettivi, laddove possono oltre tutto paventarsi effetti di contenzioso giudiziale.

³³ L'esclusione si estende anche ai lavoratori in mobilità cassa integrazione o prepensionamento; ciò in considerazione dell'evidente diversità, sotto il profilo funzionale, di tali situazioni, collegate alle caratteristiche del mercato del lavoro e dei processi di riduzione del personale già avviati.

disposizioni in oggetto (comma 6) si pongono come un definitivo superamento delle c.d. “pensioni baby”;

- c) le disposizioni in materia di: i) applicazione generalizzata delle aliquote di rendimento del FPLD (art. 12 del D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 503); ii) limitazione delle supervalutazioni di servizio e abrogazione - ai fini della determinazione sia dell’anzianità contributiva che della misura della pensione - del computo per arrotondamento in eccesso o in difetto delle frazioni di anno; iii) abrogazione delle disposizioni in vigore che prevedono la trasformazione di quote di pensione in forma di capitale³⁴;
- d) l’applicazione a tutti coloro che risultano destinatari di forme previdenziali, a prestazione definita, con benefici pensionistici aggiuntivi od integrativi del trattamento pensionistico di base, delle disposizioni dell’assicurazione generale obbligatoria di appartenenza in materia di requisiti di accesso e di decorrenza della pensione (comma 3);
- e) l’accelerazione delle fasi transitorie per l’applicazione “a regime” dei requisiti anagrafici e contributivi previsti per gli iscritti al Fondo Volo e all’ENPALS, nonché per il personale militare e per quello non contrattualizzato dello Stato (comma 12);
- f) l’elevazione delle aliquote contributive per gli artigiani e commercianti, per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri, nonché per i soggetti iscritti alla gestione separata dei lavoratori parasubordinati che non risultino iscritti ad altre forme obbligatorie, con introduzione per costoro di una specifica aliquota contributiva per finanziare l’onere derivante dall’estensione della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare (commi 15 e 16)³⁵;
- g) l’allineamento delle aliquote contributive delle forme pensionistiche sostitutive gestite dall’INPS, ove inferiori, a quella vigente per il FPLD (comma 17);
- h) l’equiparazione dei pensionati ex-lavoratori dipendenti a quelli ex-lavoratori autonomi in materia di cumulo fra pensione e redditi di lavoro autonomo (comma 14).

Tra le disposizioni che, con carattere congiunturale, incidono sui livelli di spesa, debbono citarsi quelle relative ai tagli, per il 1998 per i tre esercizi successivi, della indicizzazione ai prezzi delle pensioni di importo più elevato (comma 13) in quanto ritenuti dal legislatore di

³⁴ Nella materia, rimangono in vigore le disposizioni derogatorie previste per il personale di volo dal D. Lgs. 164/1997, anche se i requisiti di accesso alle prestazioni previste risultano modificati in senso significativamente restrittivo (comma 2).

³⁵ La disposizione merita particolare attenzione per diversi ordini di ragioni:

- a) si opera una divaricazione nell’ambito della gestione tra gli iscritti, in funzione dell’iscrizione o meno ad altra forma assicurativa obbligatoria;
- b) viene introdotta una parificazione a regime delle aliquote (sia di finanziamento che di computo) con i lavoratori autonomi;
- c) per contro sono stabiliti profili di copertura assicurativa che completano il regime previdenziale, con elementi significativamente propri del regime assicurativo dei lavoratori subordinati.

Come evidente, si tratta di aspetti innovativi che possono avere importanti effetti sul piano del mercato del lavoro e delle tipologie dei diversi rapporti.

entità tale da non comportare una lesione significativa della c.d. “adeguatezza” della pensione goduta.

Particolarmente significativo, nel quadro dei percorsi di riequilibrio finanziario del sistema, è il comma 17 della L.449/97. Detta norma, nella sua proposizione iniziale (adeguamento dell'aliquota contributiva delle forme di previdenza sostitutive gestite dall'INPS a quella prevista per il FPLD), segue le logiche generali, secondo le quali le difficoltà gestionali debbono essere fronteggiate mediante meccanismi di inasprimento degli obblighi contributivi. Tuttavia, la seconda parte della disposizione in esame, nell'attribuire alla potestà amministrativa dei Ministri del lavoro e del tesoro “in presenza di gravi squilibri finanziari di carattere permanente”, la competenza ad intervenire sui parametri di liquidazione dei trattamenti pensionistici, introduce nel sistema, sia pure limitatamente ad alcuni fondi, un meccanismo di delegificazione rispetto alle sopracitate disposizioni generali finalizzato al risanamento della gestione senza limiti o prescrizioni di sorta che non siano quelli necessari per raggiungere ed assicurare il riequilibrio finanziario e patrimoniale del fondo.

Infine, tra i provvedimenti successivi alla L.335/95, che rivestono importanza anche a fini previdenziali, occorre citare il complesso di disposizioni delegate emanato in base alla L.662/96 in materia fiscale, ed in modo particolare il D.Lgs.314/97 relativo alla "armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi da lavoro dipendente".

3. Profili storici e giuridici del sistema pensionistico italiano

1. Le origini

Il sistema previdenziale italiano nasce con l' introduzione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, avvenuta con legge 17 marzo 1898, n° 80 e quindi con l'istituzione, con legge 17 luglio 1898, n°350 della Cassa nazionale per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, il cui finanziamento per i datori di lavoro diverrà obbligatorio con il decreto legislativo 21 aprile 1919, n° 603 e si sviluppa per tutta la prima metà del secolo ventesimo secondo il “modello Bismarck” delle assicurazioni sociali, costituendo una legislazione speciale, detta legislazione sociale, rispetto al diritto civile, dimostratosi insufficiente a rispondere ai rischi dei lavoratori, derivanti dalla industrializzazione e dalle trasformazioni del settore agricolo e diviene, nel tempo, una parte del diritto del lavoro. Alla fine della seconda guerra mondiale tutto il settore del lavoro subordinato privato godeva di un trattamento previdenziale per gli infortuni, la vecchiaia, l'invalidità e la malattia. La pensione di vecchiaia era stata introdotta nel pubblico impiego fin dal 1895 con regio decreto n° 70. La Costituzione repubblicana del 1948 individua la previdenza sociale come un diritto costituzionale. Tutta la legislazione successiva è ispirata all'allargamento della garanzia a tutti i cittadini, pur mantenendo una struttura diversificata per categorie di lavoratori sia in riferimento agli Enti preposti a fornire le prestazioni, sia in relazione alla misura delle prestazioni e alle modalità della loro erogazione. Così, nelle categorie del lavoro autonomo (coltivatori diretti, artigiani, commercianti), come in quelle delle libere professioni i regimi pensionistici obbligatori sono stati introdotti con leggi specifiche nel corso degli anni '50 e nei primi anni '60.

D'altra parte è la stessa norma costituzionale a prevedere che le prestazioni vengano erogate da “organi e istituti predisposti e organizzati dallo Stato” (art. 38 Cost., comma 4); l'ordinamento, quindi, è strutturato attraverso il pluralismo previdenziale. Il sistema previdenziale italiano è stato caratterizzato, quindi, non solo da una pluralità di enti gestori, ma anche di regimi (che erano 47) differenziati nelle regole, spesso con situazioni di privilegio. Le riforme degli anni '90 hanno determinato un ampio processo di armonizzazione nelle regole, sia pure attraverso misure graduali e progressive. La pluralità degli enti gestori è quindi coniugata con la dinamica della omogeneizzazione iniziata con il decreto legislativo n° 503 del 1992, proseguita, ancor più decisamente, con la legge n° 335 del 1995, e grazie all'armonizzazione delle discipline del regime generale con quelle dei regimi speciali, avvenuta tra il 1996 ed il 1997 con molteplici decreti delegati e, in termini sostanzialmente conclusivi, con la legge n.449/1997.

La norma costituzionale introduce anche il diritto alla adeguatezza delle prestazioni previdenziali: nel secondo comma dell'art. 38 si sancisce il diritto dei lavoratori a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di determinati eventi – tra cui la vecchiaia - che sospendono o fanno cessare la capacità di lavoro e di guadagno. Tale garanzia costituzionale si connette – secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale – con quanto disposto dall'art. 36 della Legge fondamentale, che si riferisce al concetto di retribuzione proporzionale e sufficiente. L'articolo 38 della Costituzione introduce, al primo comma, il concetto di assistenza, distinguendolo da quello riguardante la previdenza. Viene, infatti, sancito il diritto all'assistenza sociale ed al mantenimento per i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Diversamente dalla prestazione previdenziale, connessa al versamento della contribuzione sociale, la prestazione

assistenziale deve garantire il livello minimo di sussistenza, ai fini del mantenimento (mentre non rileva l'adeguatezza), sulla base del requisito della cittadinanza e non su quello dell'attività lavorativa, con un finanziamento affidato alla fiscalità generale.

Nel concetto di prestazione adeguata di cui al secondo comma dell'art. 38 Cost. è stata collocata anche la previdenza complementare, istituita in Italia con il decreto legislativo n° 124 del 1993, più volte modificato, specialmente con la legge n° 335 del 1995. Va sottolineato che i fondi pensione previsti in questa norma proseguivano, in realtà l'esperienza della previdenza integrativa già esistente in Italia, su base collettiva, spesso di matrice sindacale o semplicemente di tipo aziendale, sulla base degli articoli 2117 e 2123 del Codice civile e che aveva avuto un forte impulso specie nel settore del credito e delle assicurazioni. Con l'istituzionalizzazione della previdenza complementare, all'interno della promozione di più alti livelli di copertura previdenziale (legge n° 421 del 1992), è stata prevista una prestazione previdenziale che, seppur collegata a quella obbligatoria, rimane tuttavia facoltativa e di natura privata, considerata la libertà di adesione individuale ai fondi e la fonte contrattuale collettiva come fonte istitutiva dei fondi pensione (salva ovviamente la fattispecie dei fondi aperti o dei piani individuali). Tuttavia la Corte costituzionale, con la sentenza n°393 del 2000 e con l'ordinanza n° 219 del 2001, ha ritenuto di dover riferire anche la prestazione complementare al secondo comma dell'art.38 Cost., stabilendo di rendere funzionale (e complementare) questa rispetto alla previdenza obbligatoria e dunque riconducendo entrambi i tipi di previdenza all'adeguatezza della prestazione previdenziale, in considerazione anche della restrizione della copertura previdenziale pubblica, avvenuta con le riforme del 1992 e del 1995. La previdenza sociale italiana, dunque, viene ad essere composta di due pilastri, quello obbligatorio pubblico e quello complementare, di cui è in atto il suo potenziamento, cui si aggiungono, a formare il terzo pilastro le forme assicurative individuali e private.

Un altro problema relativo ai principi costituzionali si pone dopo l'introduzione della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n°3 che, modificando l'art. 117 della Costituzione, ha devoluto alla potestà legislativa concorrente delle Regioni la materia della “previdenza complementare e integrativa”, mentre la “previdenza sociale” resta di competenza dello Stato.

2. La legge del 1969: un assetto durato più di vent'anni

La prima grande riforma del sistema delle pensioni, in Italia, tendente a superare il modello delle assicurazioni sociali, nell'ottica della sicurezza sociale, avviene con la legge 13 aprile 1969, n°153. I principi stabiliti con la nuova normativa furono:

- a) l'introduzione completa del modello retributivo (il c.d. aggancio) per il calcolo della pensione secondo il quale la pensione è calcolata con riferimento ai livelli di retribuzione degli ultimi anni (la media degli ultimi 5 o anche 3 anni di lavoro o, in alcuni regimi anche l'ultimo anno). L'introduzione di questo sistema di calcolo riguardò, con una progressione graduale, il solo lavoro dipendente, mentre per il lavoro autonomo tali disposizioni trovarono applicazione molto tempo dopo in seguito alla legge n. 233/1990. E' evidente, dunque, la connessione con il livello di vita raggiunto durante l'attività lavorativa nella logica dell'adeguatezza. Il modello, è stato continuamente rivisto anche attraverso il miglioramento dei criteri di determinazione della retribuzione pensionabile fino al punto che dal 1988 non esiste più un valore oltre il quale la

retribuzione assoggettata a contribuzione non produca rendimenti, sia pure diversamente modulati, ai fini del calcolo della pensione (Legge 23 aprile 1981,n°155, legge 29 maggio1982, n°297, legge11 marzo 1988,n°68).

- b) L'applicazione del modello a ripartizione per l'erogazione delle prestazioni, secondo il quale i lavoratori attivi finanziano le pensioni con le loro contribuzioni, attraverso un sistema di solidarietà intergenerazionale. L'introduzione dei due sistemi, retributivo e a ripartizione, ha consentito, fino alle riforme del 1992 e 1995, di godere di migliori livelli pensionistici, grazie al c.d. dividendo della prima generazione, nel senso che fu possibile, in una situazione caratterizzata da un rapporto positivo tra attivi e pensioni, riconoscere ai pensionandi e ai pensionati miglioramenti, normativi ed economici, non sostenuti da una adeguata copertura contributiva. Tale beneficio, ma mano che si estendeva la copertura della previdenza pubblica, è stato allargato a tutte le categorie, anche del lavoro autonomo.
- c) L'istituzione della pensione di anzianità per coloro che avevano trentacinque anni (anche 25 o 19 nel pubblico impiego) di contribuzione, pur non avendo raggiunto l'età pensionabile.
- d) La fissazione dell'età pensionabile di vecchiaia a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne, nel regime generale del lavoro dipendente privato.
- e) Il perfezionamento delle integrazioni al minimo già istituite precedentemente con le leggi 4 aprile 1952, n°218 e 20 febbraio 1958, n°55. Si sganciavano, così, tali prestazioni dalla necessaria corrispettività con i contributi, finanziandole con la solidarietà generale.
- f) L'Introduzione della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici rispetto alle variazioni del costo della vita. Tale istituto era precedentemente previsto solo per il regime generale dell'INPS (legge 903 del 1968) e condizionata solo ad un avanzo di bilancio. Più tardi la perequazione fu estesa anche a tutte le gestioni con il decreto legislativo n°942 del 1977, convertito in legge n°41 del 1978. Il meccanismo prevedeva un duplice collegamento delle pensioni all'evoluzione delle retribuzioni degli attivi e ai prezzi.
- g) Istituzione a carico della fiscalità generale della pensione sociale per tutti i cittadini ultra sessantacinquenni, sprovvisti di reddito e di tutela pensionistica.
- h) Estensione alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti il principio dell'automaticità della prestazione, secondo il quale vanno pagate le prestazioni anche se non sono stati versati i contributi entro il limite della prescrizione.

La legge n.153 del 1969 ha stabilito, inoltre, la legislazione di principio per l'emanazione di una serie di provvedimenti delegati, quali quelli in materia di: 1) riordino della prosecuzione volontaria, 2) obbligo delle assicurazioni sociali per i lavoratori domestici e familiari e delle persone addette alle pulizie di locali, 3) istituzione di un casellario centrale per la raccolta e la conservazione delle schede relative ai pensionati.

3.- Le riforme del decennio novanta

Il sistema così evidenziato si sviluppa fino agli anni 90 con un succedersi di provvedimenti legislativi intesi a migliorare la tutela. La riforma avviata dal governo Amato inizia con la legge n.421 del 1992 e viene realizzata innanzitutto dal decreto legislativo n.503 del 1992, che innalza i requisiti anagrafici e contributivi per la pensione di vecchiaia. Fino a quel

momento, infatti, l'età era di 60 anni per gli uomini e 55 per le donne, mentre il requisito contributivo era di 15 anni; dal 1992 e con gradualità, l'età diventa di 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini ed il requisito contributivo sale a 20 anni. Nel caso del lavoro autonomo, già la riforma del settore nel 1990, che aveva fortemente migliorato i regimi previdenti, grazie all'introduzione del sistema retributivo, aveva previsto regole più severe per l'età di vecchiaia (appunto 65 e 60 anni) e fissato il periodo per il calcolo della pensione agli ultimi 10 anni della vita lavorativa. La riforma Amato apportò alcune modificazioni importanti al riferimento per il calcolo della pensione dei lavoratori dipendenti privati: non più gli ultimi 5 anni, ma gli ultimi 10 (per gli autonomi l'incremento è a 15 anni) e, per i neo-assunti, tutta la vita lavorativa, con un'evidente restrizione dei vantaggi connessi al sistema retributivo ed effetti correttivi sul piano dell'adeguatezza delle prestazioni. Inoltre ebbe inizio, in modo cauto e graduale, un processo di omogeneizzazione tra i vari regimi del settore pubblico e di quello privato, per quanto concerne il trattamento di anzianità, il periodo di riferimento per la retribuzione pensionabile (nel settore pubblico prima veniva fatto riferimento all'ultima retribuzione anziché alla media degli ultimi 5 anni). Secondo una discriminante legata all'anzianità di servizio (più o meno 15 anni) e secondo il criterio del pro rata, tale periodo venne elevato a 10 anni per i lavoratori più anziani e a tutto la vita lavorativa o a lunghi periodi di essa per quelli più giovani. Fu introdotto il cumulo con il reddito del coniuge ai fini delle integrazioni al minimo; la perequazione è limitata al solo costo della vita e non più alla dinamica salariale; sono rideterminate le aliquote di rendimento per ogni anno di contribuzione oltre il limite del "tetto pensionabile" con graduale applicazione delle aliquote decrescenti alle altre forme di previdenza obbligatoria. Nel contesto della riforma Amato venne varata (d.lgs. n. 124/1993) una disciplina organica della previdenza complementare fondata sul criterio della capitalizzazione, sulla volontarietà di adesione, sulla flessibilità dell'ambito contrattuale di applicazione, su di un ventaglio di forme possibili (fondi chiusi o aperti), su un sistema di garanzie e di controlli.

Dopo alcuni interventi limitati nel 1993, ad opera del Governo Ciampi, nel 1994, il Governo Berlusconi introdusse alcuni correttivi al sistema pensionistico, in particolare accelerando l'andata a regime dei nuovi limiti del pensionamento di vecchiaia ed omogeneizzando le aliquote di rendimento previste per l'impiego pubblico a quelle del lavoro privato.

Appena tre anni dopo, si intervenne di nuovo con la legge n.335 dell'8 agosto 1995 (c.d. riforma Dini), attuando una riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare attraverso incisive modificazioni, destinate inevitabilmente ad interessare il livello delle prestazioni. La scelta strategica di fondo riguardò l'introduzione del sistema contributivo, un metodo di calcolo della pensione basato sull'accredito di una quota della retribuzione pari al 33% per i lavoratori dipendenti (al 20% per i lavoratori autonomi) sostanzialmente corrispondente all'ammontare del prelievo contributivo (un obiettivo questo che nel caso dei lavoratori autonomi sarà raggiunto gradualmente, in misura del 19%). Questa corrispondenza tra contributi e prestazioni è finalizzato ad assicurare l'equilibrio del sistema nel lungo periodo. Il sistema contributivo, tuttavia, venne previsto integralmente per i lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 1996; per gli altri già in servizio, invece, la legge n.335 del 1995 ha previsto il c.d. scalino dei 18 anni. Infatti, se al 31 dicembre 1995 il lavoratore aveva più di 18 anni di contribuzione, la sua pensione verrà calcolata secondo il criterio retributivo precedente, a meno che egli non opti, a certe condizioni, per il sistema contributivo. Se a quella data il lavoratore aveva meno di 18 anni di contribuzione, la sua

pensione viene calcolata col criterio del pro-quota, con il sistema retributivo fino al 31 dicembre 1995 e con quello contributivo successivamente. A regime, la pensione di vecchiaia sarà determinata moltiplicando il montante contributivo individuale per un coefficiente di trasformazione ragguagliato all'età anagrafica, resa flessibile e uguale per uomini e donne, cosicché dai 57 ai 65 anni si può scegliere il momento del pensionamento, in concorrenza con altri requisiti. L'ammontare dei contributi e l'età sono i fattori che determineranno l'entità della pensione, che sarà massima a 65 anni. Permane, con la legge n.335 del 1995, il sistema della ripartizione; quindi, in realtà, i contributi sono accantonati solo virtualmente (si è parlato di "capitalizzazione simulata"). I nuovi requisiti della pensione di vecchiaia saranno pari a 5 anni di contribuzione effettiva sempre che l'interessato abbia le condizioni per percepire una pensione almeno pari a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale.

La legge n. 335/1995 ha modificato profondamente le regole per il pensionamento di anzianità, aggiungendo a quello contributivo un requisito anagrafico del quale è prevista una graduale evoluzione. A regime, nel 2008, la pensione di anzianità potrà essere riconosciuta a coloro che potranno far valere a 57 anni di età un'anzianità contributiva pari a 35 anni oppure 40 anni di versamenti contributivi a qualunque età. Per i lavoratori autonomi furono introdotti requisiti più severi, mentre nel caso del pubblico impiego non si diede corso ad un vero e proprio processo di omogeneizzazione ma solo ad un inasprimento dei requisiti previsti.

Va ricordato che la legge n. 335/1995 ha istituito una gestione pensionistica obbligatoria presso l'Inps per i lavoratori c.d. parasubordinati (ovvero i collaboratori coordinati e continuativi e i titolari di contratti atipici). Tale gestione opera col sistema contributivo e con un'aliquota di accredito pari al 20% a regime (mentre l'aliquota di finanziamento si stabilizzerà al 19%).

4. Opzione per il sistema di calcolo contributivo

La formula contributiva trova integrale applicazione soltanto per i soggetti assicurati per la prima volta a partire dal 1° gennaio 1996 e per coloro che, pur essendo già assicurati a tale data, optino per il calcolo della pensione secondo detta formula.

L'opzione è vincolata alla condizione che i soggetti optanti abbiano compiuto l'età prevista per il pensionamento nel sistema contributivo, e cioè 57 anni ed abbiano conseguito un'anzianità contributiva complessiva pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 maturati nel sistema contributivo.

Per rendere possibile l'esercizio dell'opzione, il Governo è stato delegato ad emanare disposizioni in materia di calcolo delle retribuzioni di riferimento, di coefficienti di rivalutazione e di ogni altro elemento utile per la ricostruzione delle posizioni assicurative individuali. Alla delega è stata data attuazione con il decreto legislativo 30 aprile 1997, n°180, successivamente modificato dal decreto legislativo 28 giugno 1998, n°278.

Peraltro, l'articolo 69, comma 6, della legge finanziaria n° 388 del 2000 aveva rinviato dal 1° gennaio 2001 al 1° aprile 2003, il termine a partire dal quale sarebbe stato possibile esercitare l'opzione per il calcolo contributivo per correggere l'effetto distorsivo, non previsto, per cui i titolari di redditi elevati avrebbero potuto ottenere anche con largo anticipo rispetto alla età pensionabile attualmente vigente, una pensione mensile di importo superiore a quella che avrebbero ottenuto con il sistema retributivo e allo stesso stipendio.

Per eliminare tale effetto, è stato emanato un decreto legge, il n° 158 del 2001, convertito in legge 2 luglio 2001, n° 148, che ha abrogato la norma della legge finanziaria, ripristinando, di fatto, la possibilità di esercitare il diritto con decorrenza dal 1° gennaio 2001, ed ha apportato nel contempo modifiche alle regole per il calcolo della pensione secondo detto metodo.

La nuova norma introduce per gli anni più remoti una valutazione ponderata con il rapporto tra l'aliquota contributiva vigente in ciascun anno e la media delle aliquote dei dieci anni precedenti quello in cui viene esercitata l'opzione.

Per eliminare i dubbi interpretativi che ancora permanevano in ordine agli effettivi destinatari della norma, è stato emanato il decreto legge n° 355 del 2001, poi convertito, che ha fornito l'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 23 della legge n° 335 del 1995, che precludendo, di fatto, ai lavoratori con più di 18 anni di contributi al dicembre 1995 (ai quali si applica il calcolo contributivo), la possibilità di optare per il calcolo contributivo. Ciò in quanto, come peraltro previsto dai requisiti per l'opzione indicati dalla legge n. 335/95, è necessario aver maturato almeno 5 anni di contributi nel sistema contributivo.

5. Armonizzazione dei regimi pensionistici

Nella prospettiva del conseguimento di un sistema pensionistico armonizzato, la legge n°335 è intervenuta per la regolazione di istituti giuridici comuni all'intero sistema pensionistico in materia di prestazioni previdenziali ed assistenziali di invalidità e inabilità (art.3. comma 3) ed in materia di contribuzione figurativa, ricongiunzione, riscatto e prosecuzione volontaria (art.1, comma 39). Un passo decisivo verso l'armonizzazione è venuto dalla legge 27 dicembre 1997, n° 449 (Riforma Prodi).

L'articolo 59 ha modificato il regime transitorio delle prestazioni di anzianità previsto dalla legge n°335, attraverso l'introduzione di una normativa più restrittiva quanto ai requisiti di accesso e decorrenza, salva la predisposizione di ampie deroghe al fine di tutelare categorie di soggetti connotate da una particolare debolezza sociale, nei cui confronti è continuata, pertanto, a trovare applicazione la disciplina previgente (lavoratori dipendenti con qualifica di operaio o svolgenti mansioni equivalenti, lavoratori "precoci" che abbiano iniziato a lavorare, cioè, in età compresa entro il 19° anno, lavoratori in mobilità o collocati in Cassa integrazione guadagni).

Per i dipendenti privati, che non fruiscono della deroga, è stata anticipata l'andata a regime della riforma dell'istituto. Relativamente ai dipendenti pubblici (iscritti all'Inpdap), è stata prevista l'equiparazione delle norme a quelle del settore privato anche nel caso di pensionamento anticipato. Così, anche i dipendenti pubblici, a regime, andranno in pensione di anzianità a 57 anni con 35 anni di versamenti contributivi o a qualunque età con 40 anni di anzianità.

6. Cumulo tra pensione e reddito

Un problema particolare e che riguarda l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche è quello del cumulo tra pensione e retribuzione (riguardante cioè la possibilità del pensionato di svolgere e a quali condizioni un'attività lavorativa), diversamente risolto nel corso degli anni, ora in senso limitativo ora permissivo.

Il legislatore è intervenuto più volte sulla disciplina anticumulo, sia nel '92-95, sia con norme successive. Volendo sintetizzare la normativa vigente va detto che, per i ratei di

pensione maturati successivamente al dicembre 2000 (legge n.388 del 2000), per la pensione di vecchiaia è prevista la piena cumulabilità tra pensione e reddito sia da lavoro dipendente che autonomo. Nel caso di pensione di anzianità liquidata con anzianità pari o superiore a 40 anni è consentita la possibilità di cumulare interamente il trattamento pensionistico sia con i redditi da lavoro autonomo che dipendente. Negli altri casi, in cui è possibile soltanto il cumulo con lavoro autonomo, è assorbibile una quota pari al 30% della differenza tra l'importo del minimo e quella della prestazione (cfr. anche Box. 1). Va segnalata anche la possibilità di cumulare la pensione di anzianità con la retribuzione se il lavoratore accetta di passare ad un rapporto di lavoro part-time, purché il datore di lavoro assuma nuovo personale per una durata ed un tempo lavorativo non inferiori alla riduzione stessa

Le attuali proposte di riforma previdenziale vanno verso un ampliamento della possibilità di cumulo tra pensione e retribuzione o reddito da lavoro autonomo.

7.- La previdenza complementare

La previdenza privata a capitalizzazione è regolata dal Decreto legislativo 21 aprile 1993, n.124, come modificato dal decreto legislativo n.585 del 1993, dalla legge n.335 del 1995, dalla legge n.449 del 1997, dalla legge n.144 del 1999, dal decreto legislativo n.47 del 2000, dalla legge n.388 del 2000 e dal decreto legislativo n.168 del 2000

Il decreto legislativo 21 aprile 1993, n.124, emanato in attuazione della legge delega n.421 del 1992, art.3, comma 1, lett.v), si prefigge di “assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale” attraverso l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari al sistema pubblico (art.1).

Tale obiettivo viene realizzato attraverso l'istituzione di “fondi pensione”, destinati a tutti i lavoratori (art.2, c.1), sia dipendenti (privati e pubblici), sia autonomi e liberi professionisti, sia soci e lavoratori di cooperative di produzione e lavoro ed ora anche alle c.d. casalinghe (ex d.lgs.n.565 del 1996). Tuttavia, differente è il regime previsto per le forme pensionistiche complementari: esse devono essere a contribuzione definita per i lavoratori dipendenti, per i soci di cooperative di produzione e lavoro e per le c.d.casalinghe, mentre per i lavoratori autonomi e per i liberi professionisti possono anche essere a prestazione definita, con riferimento al livello del reddito o del trattamento pensionistico obbligatorio (art.2, c.2).

I fondi pensione sono istituiti sulla base di contratti o accordi collettivi, anche aziendali, mentre la fonte regolamentare è prevista in via residuale. Per i lavoratori autonomi e liberi professionisti, nonché per i soci lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro e per le c.d.casalinghe la fonte istitutiva è sempre un accordo collettivo fra questi soggetti, promosso da sindacati o associazioni di rilievo almeno regionale. Anche per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche la fonte istitutiva è il contratto collettivi (art.3). Si vedano i paragrafi precedenti.

8 L'area della previdenza obbligatoria “privatizzata”

La percezione della differenza tra interesse pubblico alla promozione degli Enti e interesse pubblico alla gestione degli stessi, oltre alla pressione politica delle categorie interessate, ha fatto nascere l'idea che taluni Enti previdenziali potessero avere natura privata. Tale idea ha ben presto trovato una eco in Parlamento e si è, quindi, concretizzata in una disposizione legislativa (legge 23 dicembre 1993, n.537) che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a riordinare o sopprimere Enti pubblici di previdenza ed assistenza.

Con l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1994, n.509, in attuazione della delega, è stata disposta la trasformazione in persona giuridica privata di alcuni Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza.

Gli Enti interessati dalla privatizzazione si possono inquadrare in due categorie. Nella prima vi sono tredici Enti che gestiscono trattamenti previdenziali che, con termine improprio possono essere sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS; nella seconda vi sono due Enti, quali l'ONAOSI (Opera nazionale di assistenza agli orfani dei sanitari italiani) e l'ENASARCO (Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio) che erogano prestazioni di carattere integrativo e cioè prestazioni previdenziali ed assistenziali aggiuntive rispetto a quella generale.

Gli Enti privatizzati sono persone giuridiche private (Associazioni o Fondazioni) che svolgono una funzione pubblica e sono, perciò, assoggettati sia alle disposizioni degli artt.12 e seguenti del codice civile, sia a quelle del decreto legislativo n.509/94.

9. Gli Enti di cui al decreto legislativo n.103/96.

Altre professioni hanno di recente ottenuto, ai sensi del decreto legislativo n.103 del 1996, una tutela previdenziale di categoria, mediante la costituzione di nuove gestioni che sono andate ad aggiungersi a quelle "storiche" di cui fin qui si è trattato, allargando l'area della previdenza privatizzata.

Si tratta di Enti privati, di recente istituzione che sono stati previsti per le categorie professionali la cui attività è regolata secondo regole comportanti l'appartenenza ad albi od elenchi, tenuti da Enti riferiti ad ordini professionali.

La formula, adottata dall'art.2, comma 25 della legge n.335/95 (di cui il decreto n.103/96 costituisce attuazione) muove dalla opzione effettuata dagli ordini o collegi professionali nella direzione alternativa della eventuale aggregazione ad altro Ente simile preesistente (il caso più rilevante è stato costituito dalla costituzione della separata gestione presso l'INPGI per accogliere i giornalisti autonomi; ma si deve segnalare anche la costituzione di gestioni autonome per periti agrari ed agrotecnici presso l'ENPAIA), della costituzione di uno specifico Ente, a condizione della dimensione minima di almeno 8.000 iscritti o della costituzione di un Ente pluricategoriale.

I principali criteri dell'ordinamento previdenziale adottati sono:

- a) contribuzione soggettiva correlata al reddito, nel limite del massimale di cui alla legge n.335/95;
- b) contribuzione integrativa sul fatturato;
- c) adozione del metodo contributivo, con formazione di un montante individuale in cui confluiscono i contributi soggettivi ed i rendimenti, per i primi cinque anni definiti secondo il tasso di capitalizzazione ordinario di cui alla legge n.335/95;
- d) erogazione di prestazioni per i casi di vecchiaia, invalidità e morte, essendo la vecchiaia definita in ragione delle caratteristiche di ciascuna categoria professionale.

Anche per questi Enti opera la disciplina della privatizzazione introdotta dal decreto legislativo n.509/94 e dalle successive disposizioni di legge in materia.

Gli enti di previdenza privati assicurano la tutela previdenziale ad una cospicua parte del lavoro autonomo. Secondo le stime più recenti, i professionisti iscritti agli enti di previdenza privati sono in totale oltre 700.000. Sotto questo aspetto, tra le singole casse esistono

notevoli differenze riconducibili a molteplici ordini di fattori. In generale, gli enti di previdenza privati prevedono l'obbligo di iscrizione per tutti coloro che sono iscritti all'ordine professionale e che svolgono un'attività libero professionale. Tale meccanismo implica in primo luogo una diretta dipendenza del numero di iscritti all'ente dal numero di iscritti all'ordine professionale. Inoltre, su questo dato pesa in maniera decisiva la vocazione all'attività libero professionale registrata nelle professioni regolamentate, e quindi la percentuale di iscritti all'ordine che effettivamente esercita con questa modalità. Ancora, in alcuni casi, l'ente di previdenza prevede l'obbligo di iscrizione non solo per i liberi professionisti in senso stretto, ma per tutti gli iscritti all'Ordine, e quindi anche per i dipendenti che svolgono contemporaneamente l'attività libero-professionale. Infine, un altro importante fattore da cui dipende la numerosità degli iscritti è rappresentato dalla data in cui è stato costituito l'ente. In generale, gli enti di più recente istituzione, ed in particolare quelli nati in seguito al decreto legislativo 103/96, si possono dire ancora impegnati a definire l'organizzazione dell'ente e la platea degli iscritti.

La privatizzazione degli enti di previdenza delle categorie libero-professionali ha rappresentato un passaggio di rilievo nella previdenza in Italia. Questa evoluzione ha indotto una maggiore partecipazione dei professionisti in merito alle tematiche della previdenza, partecipazione che si è concretizzata in un diretto coinvolgimento nella individuazione degli strumenti e degli interventi atti a garantire la conservazione ovvero la creazione di una previdenza di categoria.

Nella gestione della previdenza, la privatizzazione ha comportato anche la possibilità di assumere nuovi modelli di natura privatistica sia sul piano organizzativo che più specificamente sul piano contabile.