



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di laurea magistrale in Economia e Management
Curriculum in Amministrazione, Finanza e Controllo

**L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO
FINO AL D.L. 4/2019: QUOTA 100**

**THE EVOLUTION OF THE PENSION SYSTEM
UNTIL D.L. 4/2019: QUOTA 100**

Relatore:
Chiar.mo Prof: Antonio Di Stasi

Tesi di laurea di:
Alessandro Lupini

Anno accademico 2018-2019

A tutta la mia famiglia,
che mi ha sempre supportato in questo percorso,
e a nonna Maria,
una stella nel cielo.

INDICE

INTRODUZIONE	5
1. Evoluzione e riforme del sistema pensionistico italiano	8
1.1. Il quadro normativo fino agli anni '90	8
1.2. La Riforma Amato del '92	11
1.2.1 La regolamentazione della previdenza complementare	16
1.3. La Riforma Dini del '95	19
1.4. La Riforma Prodi del '97	31
1.5. La Riforma Maroni del 2004	33
1.6. La Riforma Prodi-Damiano del 2007	38
1.7. La Riforma Monti-Fornero del 2011	43
2. QUOTA 100	58
2.1. Introduzione "Quota 100"	58
2.2. Soggetti interessati e requisiti	59
2.3. Durata e decorrenza del trattamento pensionistico	61
2.3.1. Decorrenza per i dipendenti privati e autonomi	63
2.3.2. Decorrenza per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni	64
2.4. Cumulo dei periodi assicurativi	69
2.5. Incumulabilità della pensione con il reddito da lavoro	74
2.5.1. Quota 100 e NASpI: quale rapporto?	79
2.5.2. Quota 100 e mobilità	81
2.5.3. Quota 100, RITA e APE sociale	82
2.6. Il ruolo dei fondi di solidarietà bilaterali	84
2.7. Esclusioni	87
3. LE ALTRE MISURE IN MATERIA PENSIONISTA PREVISTE DAL D.L. 4/2019	92
3.1. Opzione donna ed evoluzione normativa	92
3.1.1. Requisiti e novità per il 2019	93
3.1.2. La contribuzione utile ai fini della pensione	96
3.2. APE sociale	98

3.2.1. Requisiti per l'APE sociale	98
3.2.2. Destinatari APE sociale	100
3.2.3. Durata e decorrenza	103
3.2.4. Importo dell'APE sociale	106
3.3. Cenni sulla Pensione di cittadinanza	108
3.3.1. Importo e decorrenza del sussidio	111
CONCLUSIONI	114
BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUZIONE

Il sistema pensionistico italiano è stato oggetto di numerosi interventi a partire dalla seconda metà del secolo scorso, che hanno portato alla modifica di diversi aspetti e del rispettivo funzionamento dello stesso. Queste riforme si sono manifestate con una frequenza maggiore soprattutto a partire dagli anni Novanta, momento in cui si è iniziato a prendere coscienza del fatto che il sistema, così come era stato impostato, non era più sostenibile a causa di una serie di fattori che ne minavano la sostenibilità stessa nel lungo periodo. Questi interventi al tempo stesso vennero emanati anche per porre rimedio ad alcuni aspetti non più eludibili, come l'abolizione di privilegi che venivano riconosciuti ad alcune categorie di lavoratori, soprattutto ai dipendenti del settore pubblico, e l'armonizzazione del sistema previdenziale italiano rispetto a quelli vigenti negli altri stati europei, dato che negli anni Ottanta l'età richiesta dall'ordinamento nazionale al lavoratore per andare in pensione era tra le più basse in Europa. Ad oggi, a seguito delle numerose riforme che si sono succedute (soprattutto negli ultimi 30 anni), il sistema previdenziale italiano si compone di tre pilastri fondamentali: il primo pilastro è costituito dalla previdenza pubblica obbligatoria, il secondo dalla previdenza complementare su base collettiva e il terzo dalla previdenza complementare individuale.

Le pensioni nel nostro Paese sono da sempre un argomento centrale e di rilevante importanza, e rappresentano tutt'oggi un tema quanto mai attuale e in continua evoluzione, il quale non può non riguardare in prima persona tutti noi giovani che ci

stiamo apprestando ad entrare nel mondo del lavoro, ed è per questo motivo che ho deciso di concludere il mio percorso di studi universitari redigendo la mia tesi su questo argomento. Obiettivo del seguente elaborato è quello di ripercorrere i principali interventi riformatori nel sistema pensionistico che si sono succeduti a partire dalla Riforma Amato del 1992 (non prima però di aver illustrato brevemente il quadro legislativo in materia previdenziale previgente alla suddetta Riforma), cercando di mettere in luce non solo le principali motivazioni e cause che hanno portato all’emanazione degli stessi, ma anche descrivendone le più importanti novità che sono state introdotte dai suddetti interventi, fino ad arrivare ad analizzare nel dettaglio le ultime novità introdotte in materia dal Governo Lega-M5S con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in Legge 28 marzo 2019, n.26, soffermandoci più specificatamente su quella misura che ha rappresentato uno dei punti cardine dello stesso Decreto, con l’obiettivo dichiarato di superare non solo la famosa Riforma Fornero del 2011, ma anche di favorire un ricambio generazionale nel mondo del lavoro, ovvero “Quota 100”, una misura sperimentale, fortemente richiesta dalla Lega, valida per il triennio 2019-2021, la quale consente ai lavoratori di lasciare il mondo del lavoro in maniera anticipata rispetto a quanto previsto dal Decreto-legge 201/2011. Infine, ci soffermeremo sulla descrizione delle altre novità in materia pensionistica previste dal Decreto-legge 4/2019, ovvero la proroga dell’Opzione donna e dell’APE sociale, nonché sull’introduzione nel nostro ordinamento della pensione di cittadinanza, la quale può essere definita come la versione “pensionistica” del Reddito

di cittadinanza, altro istituto cardine proposto per la prima volta dal Decreto in parola e fortemente voluto dall'altra forza politica del Governo, il M5S.

1.EVOLUZIONE E RIFORME DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

1.1 IL QUADRO NORMATIVO FINO AGLI ANNI '90

Il sistema pensionistico in Italia è stato oggetto di numerosi interventi legislativi che si sono succeduti con una certa frequenza a partire dagli anni Novanta e che hanno comportato un graduale peggioramento dei requisiti di accesso alla pensione per i lavoratori. I principali motivi che hanno condotto all'adozione di queste riforme sono:

- Progressivo controllo della spesa pubblica per i trattamenti pensionistici, in modo che questa non assuma dimensioni troppo elevate rispetto al prodotto interno lordo (PIL),
- Il graduale aumento della speranza di vita della popolazione, che di fatto ha ampliato il periodo di fruizione della prestazione da parte del beneficiario;
- Problemi demografici connessi alle diminuzioni della natalità; infatti in quegli anni l'Italia presentava uno tra i più bassi tassi di fertilità nel mondo¹;

A partire dagli anni Settanta infatti l'Italia, così come la maggior parte dei Paesi occidentali, fu colpita da un forte recessione dell'economia, in gran parte riconducibile alla crisi che colpì il settore petrolifero nel periodo 1973-1976. Il rallentamento della crescita economica comportò, da una parte una maggiore spesa sostenuta dallo Stato a

¹ Cfr. P. CURZIO, G. CALAMITA, *Il sistema pensionistico in evoluzione*, Cacucci editore, Bari, 1994, pp. 17-19.

sostegno delle imprese e di tutti quei soggetti che non riuscivano più a trovare un'occupazione, traducendosi in un aumento del Debito pubblico, dall'altra a una inevitabile e collegata diminuzione delle entrate contributive.

A partire dalla fine degli anni '80, in Italia iniziò a diffondersi la consapevolezza riguardo la necessità di intervenire sulle modalità di funzionamento del sistema previdenziale con l'obiettivo di riequilibrare i conti pubblici attraverso un altrettanto ridimensionamento della spesa pubblica.

Un'ulteriore ragione che portò a questa serie di riforme è da ricercare nelle modalità di accesso alla pensione: infatti era concesso al lavoratore di lasciare il mondo del lavoro con 35 anni di contributi, indipendentemente dall'età anagrafica e ciò chiaramente favoriva il pensionamento anticipato. Per l'accesso alla pensione di vecchiaia erano invece richiesti 60 anni di età per gli uomini e 55 per le donne, con una contribuzione minima di 15 anni. Inoltre nelle Pubbliche amministrazioni erano diventate famosissime le c.d. "pensioni *baby*", introdotte nel nostro ordinamento nel 1973, che consentivano ai dipendenti pubblici di andare in pensione con una contribuzione di 20 o 25 anni, a prescindere dall'età anagrafica; tale requisito poteva essere facilmente raggiunto attraverso degli *escamotage* (previsti dall'ordinamento); ad esempio alle dipendenti dimissionarie coniugate con prole a carico, veniva riconosciuto un aumento del servizio effettivo fino ad un massimo di cinque anni; in questo contesto non

risultava molto difficile per questi soggetti ritirarsi dal lavoro con una età inferiore ai 40/50 anni².

Altre problematiche erano collegate al metodo di calcolo delle pensioni; infatti con la Legge n. 153 del 30 aprile 1969, nota come “riforma Brodolini”, fu introdotto nel nostro ordinamento il sistema di calcolo c.d. “retributivo”; in base a quest’ultimo l’ammontare dei trattamenti pensionistici non era più collegato alla contribuzione effettivamente versata dal soggetto durante l’intero arco di vita lavorativa (metodo c.d. “contributivo”), ma questi vengono collegati alle retribuzione percepite dallo stesso negli ultimi anni di lavoro. Molti studiosi hanno infatti indentificato come principale causa delle iniquità dell’attuale sistema previdenziale in ambito pensionistico proprio il suddetto metodo di calcolo, considerato come fonte di trattamenti pensionistici troppo generosi³. Venne inoltre istituita in quegli anni la pensione sociale, corrisposta a tutti quei cittadini che non avevano alcun reddito e con una età di almeno 65 anni. Al tempo stesso, con la medesima riforma, fu abbandonato definitivamente il sistema a capitalizzazione, dove i contributi versati dai singoli lavoratori vengono investiti in mercati finanziari, rivalutati e convertiti in rendita al momento del pensionamento, in favore di una sistema a ripartizione⁴, dove «i lavoratori attivi “pagano” le pensioni»⁵. In quegli anni il contesto economico e sociale risultava assai diverso rispetto a quello

² Cfr., M. MISCIONE, *La pensione di anzianità nel sistema retributivo*, in C. CESTER, *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli editore, Torino, 1996, pp. 98-99.

³ Cfr., M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, il Mulino, Bologna, 2019, volume 1, pp. 16-17.

⁴ Cfr., L. FOGLIA, *La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 53.

⁵ A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano, 2015, p.340.

attuale: la scelta di un sistema a ripartizione fu per certi aspetti obbligata, dato che il contributo da esso richiesto era più basso di quello previsto dal sistema a capitalizzazione, per la politica del quale la maggior parte dei contributi devono essere accantonati. La numerosità dei lavoratori che riusciva a garantire un elevato quantitativo di contributi, le buone prospettive per l'occupazione e la preoccupazione relativa a possibili ulteriori svalutazioni della moneta portarono quindi alla scelta del sistema a ripartizione⁶. In seguito, come precedentemente accennato, il rallentamento della crescita economica, il calo delle nascite e la diminuzione dei tassi di occupazioni che ne derivarono, comportarono un aumento esponenziale della spesa pubblica per il pagamento delle pensioni. A partire dagli anni '90, vennero quindi realizzate riforme finalizzate a riformare il settore pensionistico.

1.2 LA RIFORMA AMATO DEL '92

Agli inizi degli anni Novanta inizia ad emergere in Italia la necessità di intervenire in maniera profonda sul sistema previdenziale, visto che le difficoltà dei conti economici dello Stato e le proiezioni negative sull'evoluzione demografica⁷ non consentivano di procrastinare oltre. L'aumento del numero di pensionati a discapito di coloro che lavorano (e che quindi versano i contributi) richiedeva sia una revisione dei criteri di uscita dal mondo del lavoro, sia un cambiamento nelle modalità di calcolo dell'assegno

⁶ Cfr. P. CURZIO, G. CALAMITA, *Il sistema pensionistico in evoluzione*, Cacucci editore, Bari, 1994, pp. 14-18.

⁷ Per approfondimenti si veda, V. BOTTA, *Il sistema pensionistico italiano. Dalle origini ad oggi*, Exeo edizioni, Padova, 2015, pp. 31-33.

mensile. Al tempo stesso si rendeva necessario rispettare i parametri europei per quanto concerne il rapporto fra spesa previdenziale e PIL, fissato al livello ottimale del 12%, abbondantemente superati nel nostro Paese⁸.

Il primo intervento in questa direzione avvenne nel 1992, quando il Governo emanò il D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, meglio conosciuto come “Riforma Amato”, che prese il nome dall’allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, con l’obiettivo di riformare il sistema previdenziale obbligatorio e contenere i livelli di spesa pubblica.

La suddetta riforma è intervenuta principalmente su tre aspetti:

- Età pensionabile;
- Sui requisiti minimi di contribuzioni;
- La retribuzione media della pensione;

Prima di analizzare nel dettaglio gli interventi della riforma, occorre per prima cosa menzionare gli aspetti che vennero mantenuti con la presente riforma, ovvero il sistema a ripartizione e il metodo di calcolo retributivo; infatti la riforma Amato non apporta alcun tipo di modifica da un punto di vista strutturale al sistema pensionistico vigente.

Una delle più importanti modifiche introdotte dalla stessa fu l’innalzamento del requisito anagrafico per accedere alla pensione di vecchiaia di competenza dell’INPS: in base alle disposizioni del già menzionato decreto fu innalzata da 55 a 60 anni l’età per le donne e da 60 a 65 anni per gli uomini. Al tempo stesso, per accedervi venne

⁸ Cfr. C. CESTER, *Il quadro giuridico: principi generali e linee di tendenza*, in C. CESTER, *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli editore, Torino, 1996, pp. 5-7.

inoltre innalzato il periodo di contribuzione minima: era richiesto al lavoratore l'iscrizione e il versamento da almeno 20 anni a un'assicurazione generale obbligatoria.

Tuttavia l'aumento di questi requisiti non avvenne in maniera immediata: fu previsto infatti, per la sua completa attuazione, un periodo di transizione ricompreso tra il 1993 e il 2001.

Per quanto riguarda invece la pensione di anzianità, la riforma si limitò a rendere omogeneo il limite minimo dei 35 anni di contribuzione sia per i lavoratori privati e autonomi che per i dipendenti del settore pubblico; aspetto che non risulta in ogni caso esente da qualche critica: si trattava infatti di un requisito piuttosto basso per i lavoratori dell'epoca, dato che, da una parte molti di essi raggiungevano la pensione di anzianità molto presto, grazie ad un inizio dell'attività lavorativa in età adolescenziale, mentre dall'altra il legislatore dell'epoca non aveva tenuto in considerazione il fatto che l'aspettativa di vita in Italia, così come nel mondo, si stesse allungando. Queste disposizioni non trovarono comunque applicazione per alcune categorie di lavoratori (così come precisato dall'articolo 5, commi 2 e 3, del D.lgs. 503/1992), come ad esempio le Forze di polizia ad ordinamento civile e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i quali continuavano ad essere applicate le norme previste dai rispettivi ordinamenti ai fini della determinazione dell'età pensionabile.

Per i lavoratori impiegati in attività usuranti, venne prevista la possibilità di ottenere uno sconto sull'età pensionabile di due mesi per ogni anno di lavoro, per un periodo non superiore ai cinque anni complessivi.

La riforma intervenne anche a modificare il criterio utilizzato per determinare la base del trattamento pensionistico del soggetto: la norma innalzò da 5 a 10 anni il periodo di riferimento da prendere a base per il calcolo della pensione, qualora i soggetti avessero maturati almeno 15 anni di contribuzione, mentre per i soggetti che sarebbero entrati nel mondo del lavoro a partire dal 1° gennaio 1996, sarebbe stata presa a riferimento l'intera vita lavorativa.

Un ulteriore intervento realizzato dalla presente riforma modificò non solo i criteri per la determinazione del trattamento pensionistico, ma anche i criteri di indicizzazione delle pensioni; quest'ultimi vennero adeguati solamente alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo, andando ad eliminare il meccanismo preesistente che considerava, oltre a quest'ultimo, anche il tasso di crescita dei salari reali modificandone al contempo anche la cadenza dell'adeguamento che passò da semestrale ad annuale.

Per determinare l'importo della pensione veniva moltiplicato un tasso di rendimento per la media delle retribuzioni imponibili di tutti gli anni di vita lavorativa del soggetto: il tasso di rendimento era pari al 2% che veniva moltiplicato per gli anni di contribuzione versati dall'individuo, quindi si trattava di un valore che poteva oscillare da un valore minimo pari al 40% (corrispondente a 20 anni di contribuzione, il minimo richiesto dalla riforma Amato per accedere alla pensione di vecchiaia) ad uno massimo dell'80% per tutti coloro che avevano invece versato 40 anni di contributi (potevano essere escluse dal suddetto calcolo tutte quelle retribuzioni che erano inferiori del 20%,

a condizione che queste non fossero in misura superiore ad un quinto rispetto a quelle considerate); mentre le retribuzioni che venivano utilizzate per determinare l'importo del trattamento pensionistico venivano rivalutate ad un tasso pari al 1% collegate, come precedentemente detto, alla sola dinamica dei prezzi e non anche a quella dei salari. Questo metodo di calcolo penalizzò fortemente tutti quei soggetti che si stavano "affacciando" per la prima volta al mondo del lavoro, mentre la riforma non interessò in alcun modo coloro che risultano già essere pensionati (la cui pensione era stata calcolata attraverso il prodotto tra la media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni e un tasso di interesse che si otteneva moltiplicando gli anni di contribuzione del soggetto con una rivalutazione media del 2%) e, solo in misura modesta, i soggetti che avevano già alle spalle parecchi anni di contribuzione. Tuttavia la presente riforma lasciava una flebile speranza a questi giovani lavoratori di vedersi rivalutata la futura pensione, precisando che «ulteriori aumenti possono essere stabiliti con legge finanziaria in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi rispetto al PIL indicati nell'art. 3, comma 1, della L. 23 ottobre 1992, n. 421, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale⁹».

In conclusione, la riforma dispose, con l'articolo 10, comma 1 del Decreto in parola, il divieto di cumulo parziale delle pensioni con i redditi da lavoro dipendente ed autonomo nella misura del 50% dei redditi stessi; tali disposizioni non trovarono tuttavia applicazione con riferimento al cumulo tra trattamento pensionistico e redditi

⁹ D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, in materia di "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (GU n.305 del 30-12-1992 - Suppl. Ordinario n. 137), articolo 11, comma 2.

percepiti a seguito di attività riguardanti programmi di reinserimento degli anziani in attività socialmente utili (LSU), così come precisato dall'articolo 5.

1.2.1 LA REGOLAMENTAZIONE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

«La previdenza complementare è espressione della previdenza privata la cui libertà è garantita dall'ultimo comma dell'art. 38 della Costituzione, senonché il legislatore del 1993 le attribuisce il compito di integrare il sistema obbligatorio pubblico¹⁰». Da questa definizione si riesce ad intuire come vi sia una sorta di correlazione funzionale tra i due diversi livelli previdenziali che pare abbia indotto, proprio a causa del riordino del sistema pensionistico pubblico, a disciplinare in maniera più chiara forme di previdenza complementari¹¹. Proprio nel 1992 con la riforma Amato ed altri provvedimenti ad esso collegati mirarono all'introduzione di alcune novità finalizzate a ridefinire in maniera più profonda la previdenza complementare italiana; si iniziò ad inserire all'interno del sistema pensionistico alcuni meccanismi che avevano come obiettivo quello di stabilizzare il rapporto tra la spesa pubblica e il Prodotto interno lordo. Fu con il D.lgs. 21 aprile 1993, n.124 che venne data una prima sistemazione organica alla disciplina inerente alla previdenza complementare, finalizzata a porsi, non solo come forma di protezione integrativa del regime pubblico obbligatorio, ma anche come istituto di contenimento alla spesa pubblicata, rivolta a tutti i lavoratori,

¹⁰ A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano, 2015, p. 352.

¹¹ Cfr. P. CURZIO, G. CALAMITA, *Il sistema pensionistico in evoluzione*, Cacucci editore, Bari, 1994, pp. 63-65.

sia dipendenti che autonomi. Gli aspetti che differenziano la previdenza complementare sono essenzialmente due:

- La volontarietà di adesione;
- Il regime finanziario di gestione a capitalizzazione;

Con il suddetto Decreto quindi, il legislatore voleva descrivere, all'interno di una specifica disposizione, le principali caratteristiche delle forme pensionistiche su iniziativa privata, che portarono alla creazione di un doppio sistema pensionistico: da una parte un sistema di previdenza obbligatorio gestito da Enti pubblici (ad esempio l'INPS), dall'altra un sistema previdenziale integrativo a quest'ultimo gestito da organismi privati (es: dalle banche), la cui scelta di aderirvi da parte del lavoratore era libera. Ciò fu dovuto principalmente alle crescenti preoccupazioni in merito alle minori coperture pensionistiche erogate dal sistema pubblico, cercando di incentivare l'adesione, da parte dei lavoratori, a forme di previdenza complementari «al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale¹²». Sotto questo aspetto, il D.lgs. 28 aprile 1993, n. 124, ha provveduto ad istituire e regolamentare in maniera dettagliata i fondi pensione, su base individuale o collettiva, sebbene già in passato esistessero dei fondi pensioni legati a specifiche categorie, come le banche o le assicurazioni, o dedicati a determinati lavoratori o aziende, la cui regolamentazione e successivo controllo vengono delegati alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip).

¹² D.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, in materia di “*Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'art.3, comma 1, lettera v) della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*” articolo 1, comma 1.

Al suddetto Decreto va tuttavia riconosciuto il merito di aver stabilito i principi cardine della disciplina (es: capitalizzazione dei risparmi, la volontà di adesione, ecc.) rimasti inalterati nei successivi interventi legislativi. Tuttavia il risultato a cui il legislatore ambiva non fu raggiunto a causa di numerose ragioni:

- Gli oneri diretti ed indiretti che dovevano essere sostenuti dai soggetti sottoscrittori risultavano troppo elevati;
- Bassa deducibilità dei costi di contribuzione a carico dei datori di lavoro;
- Insufficiente cultura e scarsa fiducia degli individui nei confronti di tali strumenti;
- Non furono previste ampie ed opportune agevolazione e/o incentivi alla sottoscrizione di questi fondi a causa dei livelli molto alti di debito pubblico.

In conclusione è possibile affermare che la riforma Amato è stata il primo vero intervento correttivo del sistema pensionistico italiano, andando a correggere una situazione che non poteva essere più sostenuta nel lungo periodo, seppur solo parzialmente; non fu infatti garantita una sufficiente equità generazionale tra i soggetti che percepivano già una pensione rispetto a coloro che sarebbero entrati nel mondo del lavoro a partire dal 1994. Nel complesso, la riforma si dimostrò comunque troppo debole per far fronte agli squilibri e agli alti livelli di spesa che caratterizzavano il sistema pensionistico, tenendo anche conto dei preoccupanti dati sulla denatalità che interessavano la popolazione italiana in quegli anni.

1.3. LA RIFORMA DINI DEL '95

È considerazione comune ritenere che la riforma pensionistica emanata dal governo Dini (Legge 8 agosto 1995, n.335) abbia avuto inizio proprio con i provvedimenti di blocco dei pensionamenti di anzianità e della perequazione delle pensioni del settembre 1992, che a loro volta sfoceranno in una più omogenea e completa riformulazione con la Riforma Amato di qualche mese successiva (D. lgs. del 30 dicembre 1992, n. 503).

Autorevole dottrina nota giustamente come tali provvedimenti erano volti a perseguire, senza mezzi termini, obiettivi esclusivamente “di cassa”; si voleva infatti porre freno agli effetti destabilizzanti sull’equilibrio del sistema che erano determinati proprio dalla pensione di anzianità¹³. Non vogliamo qui tornare alla trattazione della Riforma Amato, che per altro è stata ampiamente presentata poco sopra, ma solamente notare un aspetto: la riforma Dini convive e si intreccia, non solo a livello temporale, ma anche contenutistico, con la Riforma Amato. Non a caso l’impostazione dei principi generali, che troviamo nei primi due commi dell’art. 1 della legge n. 335 del 1995, lascia intravedere una continuità sostanziale con la riforma precedente, pur con l’introduzione di elementi di apparente rottura. A livello di continuità entrambe le disposizioni normative vogliono stabilizzare la spesa previdenziale rispetto al PIL, e armonizzare gli ordinamenti pensionistici nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi e all’agevolazione delle forme pensionistiche complementari. La Riforma Dini invece si pone in discontinuità con la precedente quando, per il principio di commisurazione del

¹³ Cfr., G.G. BALANDI, *Principi e scelte normative della riforma previdenziale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 101.

sistema pensionistico, introducendo il sistema di calcolo c.d. contributivo, afferma un principio di flessibilità per l'accesso a quella che sarà la pensione di vecchiaia.

Dopo questa breve introduzione con la quale abbiamo voluto cogliere la continuità legislativa tra queste due Riforme, ci concentriamo ora più specificamente su quello che è il tema del presente capitolo, la legge 335 del 1995, nota come Riforma Dini.

La suddetta disposizione normativa, che reca il titolo "Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare", ha introdotto nella previdenza innovazioni da riguardare l'intero comparto lavorativo, prefiggendosi un triplice obiettivo:

1. Far fronte alle importanti difficoltà finanziarie del sistema previdenziale scaturenti da un rapporto sempre più squilibrato in quegli anni tra popolazione attiva e pensionati;
2. Armonizzare i diversi regimi previdenziali, superando privilegi e sperequazioni;
3. Stabilizzare la spesa previdenziali con un nuovo metodo di calcolo delle pensioni.

Il primo aspetto che ci prefiggiamo di trattare, quello forse più emblematico della riforma, è il passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo. Se per il primo l'ammontare della somma pensionistica dipende dall'anzianità contributiva e anche dalle retribuzioni, specie quelle dell'ultimo periodo della vita lavorativa (che di solito è la più favorevole), per il secondo invece l'importo della pensione dipende

dall'ammontare dei contributi versati dal lavoratore durante tutto il tempo della sua carriera lavorativa. Se con il sistema retributivo lo Stato assicura al lavoratore durante il periodo della pensione un tenore di vita simile a quello che si era tenuto durante il tempo in cui si era in regime lavorativo, invece il sistema contributivo prevede l'intervento dello Stato che vincola i lavoratori a versare i contributi durante il tempo del lavoro, garantendo il futuro pagamento della pensione sulla base dei contributi versati precedentemente dagli stessi. L'ammontare dei contributi secondo quest'ultimo sistema, si calcola moltiplicando la retribuzione annua per l'aliquota corrispondente al 20% per quanto attiene il lavoratore autonomo, e al 33% per il lavoratore dipendente. È bene anche dire che i contributi vengono annualmente rivalutati sulla base delle variazioni quinquennali del PIL, e non più quindi alle modifiche dei prezzi al consumo come dettato dalla riforma Amato. Quando il lavoratore cessa dalla propria attività ed entra nel regime pensionistico, il totale dei contributi da esso versati e rivalutati, come appena esplicitato, è convertito in pensione secondo una serie di coefficienti di trasformazioni fissati dalla legge 335/1995; essi tengono conto dell'età del lavoratore. In base all'età in cui egli decide di andare in pensione i coefficienti sono diversi: essi sono direttamente proporzionali all'età anagrafica; variano da un minimo di 4,72% a 57 anni ad un massimo di 6,136% a 65 anni. Essi sono uguali sia per le donne che per gli uomini, vi è solo un tasso di attualizzazione pari al 1,5%. L'importo pensionistico sarà tanto più elevato quanto più avanzata sarà l'età di ritiro dal mondo del lavoro.

I coefficienti di trasformazione, così come rileva dalla disposizione normativa¹⁴, sono così distribuiti nel *range* di età compreso tra i 57 e i 65 anni:

ETÀ	COEFFICIENTE
57	4,72%
58	4,86%
59	5,006%
60	5,163%
61	5,334%
62	5,514%
63	5,706%
64	5,911%
65	6,136%

La pensione è inoltre indicizzata integralmente all'inflazione e risulta essere definita in modo da garantire una corrispondenza tra contributi e livello del beneficio. Non a caso si inserisce, coerentemente con quanto detto, il fatto che in tale riforma si

¹⁴ L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di “*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*”, allegato Tabella A.

sopprime l'integrazione al minimo per le pensioni liquidate in modo esclusivo con il sistema contributivo; questa disposizione risulta quindi essere coerente con la normativa che prevede al soggetto il pensionamento solo a condizione che l'ammontare della prestazione risulti almeno essere del 20% superiore all'importo dell'assegno sociale, indennità che l'INPS riserva ai cittadini privi di reddito. La soppressione dell'integrazione al minimo era finalizzata a disincentivare l'uscita dal mondo del lavoro da parte di quei lavoratori che non avevano versato contributi in maniera adeguata, pur possedendo ancora capacità lavorativa.

È però fondamentale sottolineare che il passaggio dal metodo retributivo a quello contributivo non è stato né repentino né drastico: «L'articolazione del nuovo modello vede sostanzialmente coesistere per un lungo periodo due sistemi di computo del trattamento pensionistico, quello retributivo e quello contributivo»¹⁵; il cambio di rotta infatti è stato graduato negli anni e applicato sulla base degli anni di contributi versati dal singolo lavoratore nell'atto dell'entrata in vigore della stessa riforma. Specificamente possiamo dire che non passarono al nuovo sistema quanti alla fine del 1995 avevano maturato almeno 18 anni di versamenti (ci si riferiva limitatamente ai contributi versati a partire dal 1° gennaio 1996) e anche chi ovviamente avesse cominciato a lavorare solo nel 1996, mentre per i lavoratori che al 31 dicembre 1995 avessero versato meno di 18 anni di contributi, a questi venivano applicato un sistema di calcolo c.d. misto: per la retribuzione versata antecedentemente alla suddetta data,

¹⁵ R. PESSI, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, CEDAM, Padova 1997, p. 18.

la pensione sarebbe stata calcolata con il vecchio sistema retributivo, mentre il trattamento pensionistico relativo al periodo successivo sarebbe stato determinato attraverso il nuovo sistema di calcolo contributivo.

È bene però notare che il passaggio da quello che era il precedente sistema di calcolo retributivo ad un sistema di tipo misto o interamente contributivo, ha portato ad una notevole riduzione della pensione se la compariamo a quella che si sarebbe avuta con il trattamento retributivo. Se infatti nel vecchio modello pensionistico retributivo l'ammontare della pensione corrispondeva ancora a circa il 70-80% dell'ultimo stipendio che il lavoratore aveva percepito, con il sistema misto si sarebbe solo percepito circa il 55-65% dello stesso, sino al 30-50% nel solo modello contributivo. Rimane però in vigore, come detto, l'adeguamento delle pensioni al tasso di inflazione.

Secondo punto della nostra trattazione è quello che prende in considerazione la flessibilità dell'età pensionabile e la Gestione separata. La Riforma Dini portò importanti cambiamenti quindi anche con riferimento all'età pensionabile, resa più flessibile e ricompresa, sia per uomini che per donne, nella fascia d'età compresa tra 57 e 65 anni (la pensione piena solo al compimento del 65° anni). Si può notare quindi, rispetto ai precedenti disposti legislativi, un innalzamento dei requisiti per la pensione di anzianità: si può andare ancora in pensione dopo i 35 anni di contributi, prima di 60 anni per le donne, e prima dei 65 per gli uomini, ma bisognerà almeno aver raggiunto l'età anagrafica di 57 anni. Diversamente si potrà andare in pensione prima dei requisiti

richiesti per la pensione di vecchiaia (60 anni per le donne e 65 per gli uomini), a condizione però che si siano versati almeno 40 anni di contributi.

In entrambi i succitati casi per il conseguimento dell'assegno pensionistico, però, i nuovi requisiti vengono applicati in modo graduale: per quelli che prevedono 35 anni di contributi e 57 di età anagrafica la norma è entrata in regime nel 2006, invece per i 40 anni di contributi la norma è divenuta vigente solo il 1° gennaio 2008.

Poco sopra abbiamo inoltre fatto riferimento alla cosiddetta Gestione separata. Il progetto di riforma approvato nel 1995 infatti incise, come già detto, sul requisito degli anni minimi di contribuzione necessaria per accedere all'assegno pensionistico. Si rese infatti obbligatoria a partire dal 1996 la contribuzione previdenziale anche per quei lavoratori per i quali fino ad allora essa non era prevista (riferimento ai professionisti e quelli sottoposti a co.co.pro), e questa avvenne presso la neoistituita Gestione separata dell'INPS. Si tratta quindi di un fondo pensionistico finanziato con contributi previdenziali obbligatori, con lo scopo di assicurare una tutela previdenziale a categorie di lavoratori fino ad allora rimaste escluse, avvenuto in tre modi¹⁶:

- 1) Costituzione di nuovi fondi previdenziali, come avvenuto con D.lgs. attuativo n. 103 del 10 ottobre 1996;
- 2) Aggregazione di alcune categorie a casse professionali già esistenti;

¹⁶ L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di *“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”*, articolo 2 comma 25.

- 3) Disposizione di iscrizione a Gestione separata (come nel nostro caso), non solo di professionisti, di quelli sottoposti a collaborazione coordinata e continuativa, ma anche di venditori a domicilio, ex art. 36 (L. 426/1971).

Terzo aspetto nell'analisi della riforma in questione è quello inerente le finestre d'uscita e altre rilevanti novità. La Riforma Dini si è interessata anche di stabilire i requisiti per il pensionamento dei lavoratori deputati ad attività cosiddette "usuranti", i tempi di uscita dal lavoro ed eventuali pensioni di invalidità. Come disposto all'art. 1, viene concessa alle categorie ivi enumerate la possibilità di fruire di un bonus non solo per accorciare l'età fissata per l'assegnazione di un assegno pensionistico di vecchiaia, come già previsto dalla riforma Amato, ma anche per ridurre il numero di anni di versamento richiesti per tale prestazione (ammontano a 20) o per ridurre il requisito anagrafico richiesto per accedere alla pensione di anzianità, in aggiunta a quello contributivo dei 35 anni di versamento. Si può tuttavia affermare che per ogni anno di lavoro cosiddetto usurante viene concesso uno "sconto" sull'età pensionabile di 2 mesi, fino ad un massimo di 60 mesi complessivamente considerati.

Con la Riforma Dini inoltre si stabilirono per la prima volta delle finestre d'uscita, vale a dire dei periodi di tempo determinati, attraverso i quali raggiungere la pensione di anzianità. Conseguiti i requisiti, per la decorrenza della pensione di anzianità, vennero introdotte 4 finestre d'uscita:

- 1) Se i requisiti si fossero raggiunti entro il 1° trimestre dell'anno, la prima finestra utile è quella del 1° luglio dello stesso anno;

- 2) Se i requisiti si fossero raggiunti entro il 2° trimestre dell'anno, la prima finestra utile è quella del 1° ottobre;
- 3) Se i requisiti si fossero raggiunti entro il 3° trimestre dell'anno, la prima finestra utile è quella del 1° gennaio dell'anno successivo;
- 4) Se i requisiti si fossero raggiunti entro il 4° trimestre dell'anno, la prima finestra utile è quella del 1° aprile dell'anno successivo.

È inoltre da notare come la stessa riforma programmò invece una stretta sulle pensioni di invalidità e reversibilità, riducendole quindi in presenza di altri redditi a carico dello stesso lavoratore.

In quarta istanza al nostro lavoro di presentazione della Riforma Dini è bene soffermarsi, seppur brevemente, sulle nuove disposizioni riguardanti la pensione di anzianità. La normativa in questione apporta delle modifiche anche ai requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia, particolarmente per i soggetti privi di anzianità contributiva in data 1° gennaio 1996. L'età varia sia per gli uomini che per le donne dai 57 anni ai 65 anni; prima dei 65 anni si può ottenere la pensione di vecchiaia a condizione che il suo importo risulti superiore del 20% all'importo dell'assegno sociale. Sono altresì richiesti almeno 5 anni di contribuzione legati ad un'effettiva attività lavorativa. Per la pensione di vecchiaia secondo il sistema di calcolo retributivo (ovvero quello legato al calcolo delle retribuzioni degli ultimi anni di attività lavorativa), valgono ancora le regole della riforma Amato. Possiamo qui notare,

rispetto a quanto detto all'inizio di questa trattazione, un ulteriore punto di continuità tra le due riforme.

Un ultimo sguardo lo dedichiamo invece alle pensioni di reversibilità. Dal 1° gennaio 1996 l'importo della pensione dovuta al coniuge o al familiare a seguito del decesso del congiunto è condizionato dalla situazione economica del titolare del medesimo assegno pensionistico. I trattamenti sono cumulabili comunque con i redditi del beneficiario nei limiti fissati dalla legge¹⁷.

Alla fine di questa ampia trattazione mi pare doveroso spendere ancora qualche parola per porre alcune considerazioni circa quello che da autorevole dottrina è stato rilevato come il problema del finanziamento del sistema pensionistico, come riformato dalla Legge Dini; è il rapporto tra la spesa pensionistica e l'equilibrio dello stesso sistema previdenziale. Anzitutto dobbiamo sottolineare una differenza rispetto alla legge Amato: la legge n.335 non si è limitata come quest'ultima a definire l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale (necessaria per il pagamento dei vari assegni pensionistici) e PIL, ma si è spinta anche a identificare strumenti concreti di attuazione, sia sul fronte della formazione dei requisiti per il trattamento pensionistico sia nella fase di concretizzazione del medesimo. Da un lato c'è il contenimento al 33% dell'aliquota di computo sulla base imponibile ai fini della determinazione del montante contributivo; dall'altro lato la legge n. 335 ha introdotto fattori che possono far variare la determinazione del trattamento pensionistico sulla

¹⁷ Cfr., L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di *“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”*, allegato Tabella F, articolo 1, comma 41.

base di diversi fattori (andamenti demografici, dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziali, i salari stessi). È appurato che queste siano norme importanti, che incorporano nello stesso sistema previdenziale la compatibilità economica del sistema medesimo in rapporto allo sviluppo della ricchezza e della popolazione. Le norme che introducono il sistema contributivo sostanzialmente contraddicono l'idea della corrispettività di tipo assicurativo che quel calcolo avrebbe reintrodotta¹⁸. Gli innumerevoli richiami alle urgenze economiche che la legge n. 335 riporta nelle prime disposizioni, evocano certamente il tema del finanziamento del sistema previdenziale, tuttavia la legge evita sostanzialmente il problema dell'acquisizione delle risorse. C'è da notare però che gli interventi sono parziali e sporadici: si ridimensionano le aliquote di finanziamento, nei loro reciproci rapporti, del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e della Gestione per le prestazioni temporanee. Non si è certo toccato il sistema di prelievo contributivo dal monte salari, ma la affidabilità e facilità di quel metodo di riscossione, nonostante la sostanziale inadeguatezza e ingiustizia, ha portato il lavoratore a rinviare a tempi migliori quella che sarebbe stata una rivoluzione. A parte la promessa di razionalizzazione e contenimento della contribuzione figurativa, sul fronte contributivo si devono notare solo alcuni interventi che non servono certo a incrementare gli introiti degli enti previdenziali. Non si può pensare che il mancato intervento innovativo per reperimento di risorse sia stato condizionato dall'introduzione del calcolo contributivo della

¹⁸ Per implicazioni e possibili scenari problematici rispetto a quanto appena affermato Cfr., C. CESTER, *Il quadro giuridico: principi generali e linee di tendenza*, in C. CESTER, *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli editore, Torino, 1996, pp 17-19.

pensione, in quanto esso avrebbe rafforzato la partecipazione delle categorie produttive. Proprio il coinvolgimento di queste ultime avrebbe suggerito sistemi di finanziamento più congrui per non gravare sulle retribuzioni e dunque sull'occupazione. È altresì doveroso ricordare che la Riforma Dini abbia consentito un notevole risparmio in termini di spesa pensionistica nel lungo periodo e, di conseguenza, una minore incidenza della stessa sul Prodotto interno lordo; al tempo stesso tuttavia risulta doveroso sottolineare come essa abbia scontato un lungo ed oneroso periodo transitorio, che ha di fatto rallentato gli effetti della Riforma ai fini del contenimento della spesa¹⁹

Il grande cambiamento portato dalla Riforma Dini è stato quello del passaggio dal calcolo retributivo a quello contributivo della pensione; è chiaro come essa chiamò la popolazione italiana a un cambio di atteggiamento culturale verso le pensioni. Tale mutamento portò le pensioni ad essere meno cospicue che in passato. Emerse dunque un dato oggettivo: per avere una pensione che fosse equivalente a quella che si sarebbe avuta prima della suddetta riforma, bisognava o lavorare più a lungo o accumulare più risparmio. Proprio con questo progetto legislativo nacque per la prima volta in Italia la necessità di fare ricorso alla previdenza integrativa, già introdotta e disciplinata per la prima volta dalla riforma Amato.

¹⁹ Cfr., R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, volume 1, pp. 42-43.

1.4. LA RIFORMA PRODI DEL '97

Successivamente alla riforma Dini, ulteriori disposizioni vennero varate, a partire dal 1996, dal Governo Prodi e finalizzate al contenimento della crescente spesa pubblica per pensioni, con l'obiettivo di riordinare i conti pubblici in modo da permettere l'ingresso dell'Italia all'intero dell'Unione Europea e adottare la moneta unica. A tal proposito viene emanata dallo stesso Governo la Legge 27 dicembre 1997, n. 449, che per contenuti e argomentazioni trattate, si prefigge come una "continuazione" della riforma Dini. Una delle più importanti novità introdotte dalla stessa riguarda sicuramente l'inasprimento, a partire dal 1° gennaio 1998, dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità i quali possono essere riassunti nella seguente tabella²⁰:

ANNO	ETÀ E ANZIANITÀ	ANZIANITÀ
1998	54 e 35	36
1999	55 e 35	37
2000	55 e 35	37
2001	56 e 35	37
2002	57 e 35	37
2003	57 e 35	37
2004	57 e 35	38

²⁰ L. 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di "Misure per la stabilizzazione della finanza", allegato 3, tabella C.

2005	57 e 35	38
2006	57 e 35	39
2007	57 e 35	39
2008	57 e 35	40

Viene tuttavia disposta la possibilità di accedere alla pensione nel momento in cui il lavoratore maturi 40 anni di contribuzione indipendentemente dall'età anagrafica; per i lavoratori autonomi viene invece prevista la facoltà di accesso al trattamento pensionistico una volta raggiunti i 58 anni, a fronte di un periodo di contribuzione non inferiore a 35 anni.

La medesima legge ha inoltre provveduto ad accelerare la completa uniformità nelle modalità di calcolo del trattamento pensionistico tra dipendenti pubblici e privati, ponendosi di fatto come riforma finalizzata al definitivo superamento delle c.d. “*baby pensioni*”, divenute molto famose nella Pubblica amministrazione e che permettevano di lasciare il mondo del lavoro con pochi anni di contributi. Sempre in tema di uniformità, occorre evidenziare che viene prevista dalla stessa legge la completa equiparazione tra lavoratori dipendenti e autonomi per quanto concerne la possibilità di cumulare i trattamenti pensionistici con i redditi da lavoro.

Un altro aspetto che risulta doveroso sottolineare, riguarda l'aumento delle aliquote contributive sia per i lavoratori autonomi che per i c.d. parasubordinati, che passarono

dal 10 al 19% (erano esclusi parasubordinati che risultavano iscritti anche ad un altro ente di previdenza obbligatorio, per i quali veniva applicata un'aliquota ridotta al 10%).

All'articolo 59, comma 13 della presente legge viene altresì disposta l'esclusione della perequazione automatica al costo della vita nei confronti di quei trattamenti pensionistici il cui importo risulti superiore a cinque volte il trattamento minimo INPS corrisposti dall'AGO, o dalle sue forme esclusive o sostitutive, per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti per l'anno 1998.

Nonostante ciò, la riforma varata dal Governo Prodi non riuscì ad incidere in maniera positiva sulla riduzione della spesa pubblica pensionistica nel breve periodo, dato che questa avrebbe esplicitato i suoi effetti nel medio/lungo periodo, quando il metodo di calcolo contributivo sarebbe entrato a pieno regime. Infatti, nel breve periodo, la riforma ha toccato temi come il cumulo tra redditi da lavoro e pensione, le perequazioni, incidendo in maniera forse troppo debole su aspetti che avrebbero potuto migliorare i conti pubblici nel breve periodo; così ad esempio, l'aumento dell'età richiesta al soggetto per accedere alla pensione produrrà effetti di cassa positivi solamente nel lungo periodo.

1.5. LA RIFORMA MARONI DEL 2004

L'evoluzione della disciplina in tema pensionistico a partire dagli anni Novanta è stata dettata dalla necessità, da un lato, di garantirne la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo, mentre dall'altro quello di favorire il processo di integrazione sociale europea.

In questo contesto viene emanata il 23 agosto 2004 la legge delega n. 243, meglio conosciuta ai più come riforma Maroni, ponendosi in uno schema di continuità rispetto agli interventi legislativi precedenti, introducendo al tempo stesso degli aspetti innovativi rispetto a quelli del passato; sotto quest'ultimo punto di vista infatti, l'approvazione in Parlamento ne risultò problematica²¹. Essa si concentrò principalmente su due aspetti: il progressivo aumento dell'età pensionabile e il sostegno alla previdenza complementare, con l'obiettivo di un maggior controllo sulla spesa pubblica pensionistica a carico dello Stato.

Per quanto concerne il primo aspetto, gli interventi legislativi della riforma hanno predisposto sia un aumento dell'età pensionabile nel tempo, sia misure finalizzate a disincentivare il pensionamento del lavoratore, in modo da ritardarne l'uscita dal mondo del lavoro. Fermo restando la possibilità per il lavoratore di accedere alla pensione al raggiungimento di un'età contributiva di 40 anni, indipendentemente dal requisito anagrafica, viene fissato per i dipendenti pubblici e privati, a partire dal 1° gennaio 2008, l'età di 60 anni per accedere alla pensione di anzianità (innalzata a 61 anni per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS), unitamente ad una anzianità contributiva non inferiore ai 35 anni, innalzata a 61 anni a partire dal 1° gennaio 2010 (62 per i lavoratori autonomi)²². Tuttavia la medesima riforma dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2014, i requisiti di età anagrafica di cui alla Tabella A allegata alla

²¹ Cfr., V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale – Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2013, pp. 278-279.

²² Cfr., G. TESTI, *La riforma del welfare e le nuove pensioni*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2008, pp. 24-25.

presente legge sono ulteriormente incrementati di un anno, sia per i lavoratori dipendenti che per gli autonomi²³», ovvero viene fissata a 62 anni l'età di pensionamento. Mentre per i lavoratori la cui pensione risulta calcolata con il sistema c.d. contributivo, la suddetta riforma dispone che il requisito anagrafico per i lavoratori di sesso maschile sia innalzato a 65 anni (60 per le donne); anche per queste categorie viene garantita la possibilità di andare in pensione indipendentemente dall'età anagrafica a fronte di un periodo contributivo non inferiore a 40 anni. A quest'ultimi viene tuttavia riconosciuta la possibilità di accedere al trattamento pensionistico con gli stessi requisiti anagrafici dettati dalla Tabella A della legge 243/2004 (quindi così come previsto per i lavoratori che vedranno calcolarsi la pensione con il sistema di calcolo retributivo o misto) con una anzianità contributiva non inferiore ai 35 anni.

Viene altresì riconosciuta alle lavoratrici dipendenti con una età pari o superiori a 57 anni (58 per le lavoratrici autonome), che possiedano un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni, per un periodo sperimentale valido fino al 31 dicembre 2015, il diritto di accedere al trattamento pensionistico di anzianità, soltanto però nelle situazioni in cui quest'ultime optino per la liquidazione della pensione calcolata secondo le regole previste dal sistema contributivo.

Rispetto alla riforma Dini si nota un aumento, a partire dal 2018, dell'età minima richiesta al lavoratore per andare in pensione, tale incremento è conosciuto ai più

²³ L. 23 agosto 2004, n. 243, in materia di “*Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all’occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*” articolo 1, comma 7.

comunemente come “scalone”: rispetto alla riforma dell’1995 infatti, «si è operato per un innalzamento dell’età pensionabile di 3 anni per le donne e di 8 anni per gli uomini, senza, tra l’altro, valutare la situazione giuridica di coloro che svolgevano lavori usuranti²⁴»; con questo metodo infatti, si sarebbe potuto garantire la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, andando proprio ad aumentare questo requisito anagrafico, a discapito di una minore flessibilità riconosciuta al lavoratore, relativamente alla facoltà di scegliere il momento più opportuno per uscire dal mondo lavorativo. Risulta doveroso altresì porre in evidenza che l’aumento dell’età pensionabile rappresenta il meccanismo più importante, suggerito dall’Unione Europea, per stabilizzare la spesa pubblica pensionistica nel lungo periodo.

Occorre sottolineare inoltre, sempre in un’ottica di risparmio, come la riforma Maroni abbia ridotto da quattro a due le c.d. “finestre di uscite” (andando ad aumentare di fatto ulteriormente l’età della pensione), ovvero le decorrenze utili per ricevere la pensione di anzianità da parte dei soggetti che maturino i requisiti dettati dalla legge.

Altro aspetto su cui risulta necessario soffermarsi riguarda gli incentivi disposti dalla stessa riforma Maroni con l’obiettivo di scoraggiare l’abbandono dell’attività lavorativa da parte di quei soggetti che risultavano aver maturato i diritti per richiedere la pensione, e contenere quindi i costi nel settore pensionistico. La stessa legge prevede infatti, in favore dei lavoratori dipendenti del settore privato, per un periodo

²⁴ V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale – Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2013, p. 281.

sperimentale intercorrente tra il 2004 e il 2007, l'estinzione del pagamento dei contributi previdenziali da parte del datore di lavoro; quest'ultimi sarebbero stati poi versati direttamente, a partire dalla prima decorrenza utile per il pensionamento, in busta paga al lavoratore come voce aggiuntiva di retribuzione, sotto forma di *bonus*, ottenendo un aumento dello stipendio, esente da tasse, pari al 32,7% della retribuzione lorda per gli importi fino a 37.883€ e al 33,7% per quelli superiori²⁵, rappresentando quindi per gli stessi lavoratori una fattispecie molto vantaggiosa, dato che la contribuzione dovuta all'Ente di previdenza viene calcolata sul lordo della retribuzione. L'istituto suddetto riscosse molto successo negli anni tra i lavoratori del privato, ma fu fortemente limitato dalla successiva riforma Damiano del 2007, anche alla luce del fatto che suddetto strumento rappresentava "un'arma a doppio taglio" per lo Stato, dato che ai risparmi connessi al rinvio del pagamento della pensione di anzianità al soggetto che aveva optato per proseguire la propria carriera lavorativa, corrispose una diminuzione delle entrate contributive.

L'altro obiettivo che la riforma Maroni si prefisse di raggiungere fu lo sviluppo del sistema previdenziale complementare (in modo da affiancare la pensione pubblica con i trattamenti pensionistici complementari, in modo da assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale), attraverso l'eliminazione di tutti quegli ostacoli che si frappongono tra lo stesso e i lavoratori, definendone più nel dettaglio regoli, costi, trasparenza e portabilità, in modo da favorirne l'adesione da parte di quest'ultimi. Con

²⁵ Cfr., M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2008, p. 483.

il D.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 viene data concretezza e sostegno a quanto stabilito dalla Legge 23 agosto 2004, n. 243 in materia di previdenza complementare; infatti una delle prime novità riguarda la destinazione del trattamento di fine rapporto (TFR), disponendo, a partire dal 2008, la modalità del “silenzio assenso” per destinarlo in maniera automatica ai fondi pensionistici complementari (ovvero fondi negoziali collettivi, fondi aperti collettivi o individuali, forme individuali assicurative) a meno di esplicito rifiuto da parte del lavoratore: nel caso in cui il lavoratore non provveda, entro sei mesi, ad opporsi a tale disposizione, il suo silenzio sarà equiparato ad un sì.

Infine, ulteriori interventi disposti da quest’ultima legge, sono stati diretti a una miglior bilanciamento, da un punto di vista fiscale, tra le diverse forme pensionistiche complementari.

1.6. LA RIFORMA PRODI-DAMIANO DEL 2007

A circa dieci anni di distanza, il Governo Prodi, già intervenuto nel 1997 sul sistema pensionistico al fine di riequilibrare i conti pubblici e consentire all’Italia di accedere all’interno dell’Unione Europea, presenta un nuovo disegno di legge in materia previdenziale finalizzato a superare il c.d. “scalone” introdotto dalla riforma Maroni nel 2004 e rendere più flessibile il requisito anagrafico di accesso alla pensione.

La riforma del 2004 infatti avrebbe dovuto iniziato a produrre i suoi effetti a partire dal 1° gennaio 2008, cosa che non accadde a seguito dell’elezione nel 2006 del nuovo

Governo di centro-sinistra che mise in discussione alcuni punti previsti dalla Legge 234/2004. Il 23 luglio 2007 infatti il Governo Prodi, a seguito di numerose contrattazioni con le parti sociali, stipulò con quest'ultimi il Protocollo d'intesa su *previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibile*, ai più conosciuto come "Protocollo *Welfare*", il quale verteva principalmente su quattro punti:

- La revisione del sistema dello "scalone" introdotto dalla Legge 234/2009, con un più flessibile e graduale;
- Possibilità di differire la decorrenza dei requisiti anagrafici a partire dal 1° gennaio 2013;
- La modifica delle c.d. "finestre d'uscita";
- La revisione dei coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione, in modo da garantire l'equilibrio nel lungo periodo del sistema pensionistico.

Nei mesi successivi il suddetto accordo fu sottoposto a referendum tra i lavoratori, che lo approvarono con una larga maggioranza (con circa l'81% dei consensi); i sì prevalsero nettamente tra i dipendenti del settore pubblico, nelle costruzioni, nell'industria tessile, nei trasporti, nelle banche e nel turismo. I contenuti di questo accordo vennero successivamente recepiti in Legge 24 dicembre 2007, n. 247. Uno dei primi punti rivisti dalla legge in parola fu l'età richiesta per il pensionamento con specifico riferimento allo "scalone" previsto dalla riforma Maroni; «il sistema dello "scalone" infatti, contraddiceva il principio della gradualità a cui ogni forma

pensionistica, che incide in senso peggiorativo sui trattamenti in itinere, deve ispirarsi²⁶», che avrebbe determinato, proprio a partire dal 1° gennaio 2008, un aumento del requisito anagrafico per la pensione di anzianità da 57 a 60 anni (con almeno 35 anni di contributi), il quale fu sostituito dal c.d. sistema a “scalini”, che prevedeva comunque una modifica dei requisiti per l’accesso alla pensione di anzianità, ma attuando un meccanismo di incremento progressivo e graduale a partire dal 1° luglio 2009. In base a tali disposizioni quindi, i lavoratori fino al 2008 sono potuti andare in pensione con una età anagrafica pari a 58 anni (59 per i lavoratori autonomi), per poi salire gradualmente nel corso degli anni successivi. A tal proposito furono introdotte le c.d. “quote”, ossia la possibilità, a fini di accesso alla pensione, di sommare il requisito anagrafico con quello contributivo, fermo restando sia un’età che un’anzianità contributiva minima. Quest’istituto prevedeva infatti la possibilità di ottenere la pensione di anzianità, salvo in possesso di una contribuzione non inferiore ai 35 anni, attraverso:

- Quota 95: per il periodo intercorrente tra il 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010, con una età non inferiore a 59 anni per i dipendenti (60 per gli autonomi);
- Quota 96: per il periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2012, con una età anagrafica non inferiore ai 60 anni per i dipendenti (61 per gli autonomi);

²⁶ V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale – Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2013, p. 282.

- Quota 97: a decorrere dal 1° gennaio 2013 con un'età anagrafica minima pari a 61 anni (62 per i lavoratori autonomi).

La stessa legge confermò altresì la possibilità di accedere alla pensione di anzianità a fronte di una contribuzione pari o superiore a 40 anni, a prescindere dall'età anagrafica del soggetto richiedente la pensione.

Un ulteriore intervento della riforma Prodi-Damiano fu indirizzato alla revisione dei coefficienti di trasformazione che convertono in pensione i contributi versati dal lavoratore durante l'intera vita lavorativa, per coloro che vedranno calcolarsi il trattamento pensionistico attraverso il sistema di calcolo contributivo, tenendo conto dell'andamento della spesa pensionistica di lungo periodo; questi coefficienti non furono mai aggiornati dalla loro entrata in vigore nel 1995 con la riforma Dini. La Legge 247/2007 dispose a tal proposito una revisione triennale dei suddetti coefficienti, in luogo di quella decennale prevista dalla Legge 335/1995. La modifica di quest'ultimi si sarebbe infatti dovuta effettuare nel 2005, ma in quell'anno non fu presa alcuna decisione in merito. A tal fine vennero disposti i seguenti coefficienti di trasformazione a partire dal 1° gennaio 2010²⁷:

²⁷ L. 24 dicembre 2007, n. 247, in materia di *“Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”*, Allegato 2, Tabella A.

DIVISORI	ETÀ	VALORI
22,627	57	4,419%
22,035	58	4,538%
21,441	59	4,664%
20,843	60	4,798%
20,241	61	4,940%
19,635	62	5,093%
19,024	63	5,257%
18,409	64	5,432%
17,792	65	5,620%
Tasso di sconto = 1,5%		

Viene altresì prevista dalla stessa legge l'istituzione di una Commissione di esperti con il compito di introdurre dei correttivi ai criteri di calcolo dei coefficienti stessi, tenendo in considerazione diversi aspetti, tra i quali l'evoluzione demografica, delle dinamiche delle grandezze macroeconomiche, l'incidenza dei percorsi lavorativi e del rapporto che intercorre tra l'età media di attesa di vita e quella dei singoli settori di attività.

Un altro aspetto che è stato toccato dalla legge in parola riguarda la perequazione automatica delle pensioni, introducendo un diverso regime: per l'anno 2008 fu disposto

il divieto di rivalutazione automatica per tutti quei trattamenti pensionistici i cui importi risultavano eccedere di otto volte il trattamento minimo INPS.

Una normativa viene inoltre prevista per i soggetti impiegati in attività c.d. “usuranti”, disponendo per quest’ultimi la possibilità di andare in pensione con tre anni di anticipo rispetto agli altri lavoratori, fermo restando un requisito minimo di anzianità contributiva pari almeno a 35 anni ed un’età anagrafica non inferiore a 57 anni. Vengono considerati come tali i lavoratori notturni, lavoratori addetti alla c.d. “linea catena” che svolgono in maniera ripetuta e costante lo stesso ciclo lavorativo e i conducenti di mezzi pubblici pesanti.

La riforma Prodi-Damiano ha inoltre previsto una modifica delle finestre d’accesso al pensionamento a partire dal 1° gennaio 2008: infatti vengono ridotte da quattro a due le finestre per i pensionamenti di anzianità; al tempo stesso vengono previste quattro finestre d’uscita per tutti quei soggetti che richiedano il trattamento pensionistico con una contribuzione non inferiore a 40 anni e per i lavoratori che accedano alla pensione di vecchiaia.

1.7 LA RIFORMA MONTI-FORNERO DEL 2011

A quasi 16 anni di distanza dall’ultimo provvedimento di riforma strutturale del sistema pensionistico italiano, quale era stato la Riforma Dini del 1995, nel 2011 si è assistito ad uno dei processi di cambiamento più controversi nel suddetto settore.

Il 12 novembre 2011 il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si dimette da tale carica, e ne segue l'incarico al Prof. Mario Monti, che dà vita ad un governo tecnico il cui Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene ricoperto da Elsa Fornero, economista ed accademica italiana.

Nel contesto di una crisi economica e finanziaria di portata internazionale che aveva colpito tutti i paesi europei (nel 2009 la Grecia fu interessata da un'importantissima crisi del debito) e tra questi anche l'Italia, per far fronte al trascinarsi provocato dalla depressione economica americana e ai danni causati dalla debolezza del dollaro, bisognava varare una serie di riforme con fini ben precisi. Il Governo Monti fu infatti chiamato mediante una politica di austerità²⁸ a far recuperare all'Italia credibilità da parte dell'Europa e degli stessi mercati finanziari europei attraverso quindi il rilancio della stessa economia, la liberazione di risorse per la propulsione della produzione e prima ancora il risanamento dei conti pubblici con la raccolta di nuovo gettito fiscale da farvi confluire.

Prima di addentrarci in specifico nella Riforma del sistema pensionistico, enumeriamo brevemente i provvedimenti legislativi di rilievo che ne hanno progressivamente modificato l'assetto:

²⁸ Per un'attenta e riflettuta analisi sulle politiche di austerità che hanno soprattutto interessato l'Italia dal Dopoguerra ad oggi cfr., A. ALESINA- C. FAVERO- F. GIAVAZZI, *Austerità. Quando funziona e quando no*, Rizzoli, Segrate (MI), 2019.

1. Decreto-legge n. 70/2011 (Decreto Sviluppo) recante Disposizioni urgenti per l'economia (in vigore dal 13 maggio 2011); convertito dalla Legge n. 106/2011 del 12 luglio 2011.
2. Decreto-legge n. 98/2011 (Decreto di Controllo e Contenimento della Spesa pubblica) recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (in vigore dal 6 luglio 2011); convertito dalla Legge n. 111/2011 del 15 luglio 2011.
3. Decreto-legge n. 138/2011 (Manovra di Ferragosto) recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (in vigore dal 13 agosto 2011); convertito dalla Legge n. 148/2011 del 4 settembre 2011.
4. Legge n. 183/2011 e Legge n. 184/2011 (Legge di Stabilità) recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (12 novembre 2011).
5. Decreto-legge n. 201/2011 (Manovra Salva Italia) recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (6 dicembre 2011); convertito dalla Legge n. 214/2011 del 22 dicembre 2011.
6. Decreto-legge n. 1/2012 (Decreto Liberalizzazioni) recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (24 gennaio 2012); convertito dalla Legge n. 27/2012 del 24 marzo 2012.

7. Decreto-legge n. 5/2012 (Decreto Semplificazioni) recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo (9 febbraio 2012); convertito dalla Legge n. 35/2012 del 4 aprile 2012.

Sono tutte disposizioni che hanno interferito nel sistema previdenziale, definendo mutamenti di aliquote contributive, estensioni o riduzioni di garanzie per certe categorie di lavoratori, ridefinizioni di processi amministrativi e gestionali. Tuttavia dobbiamo inevitabilmente sottolineare che sono due le leggi (L. 148/2011 e la L. 214/2011) che hanno aggiornato, ridefinito e mutato definitivamente il sistema previdenziale, sia sotto l'aspetto strutturale che operativo.

Il Capo IV del Decreto "Salva Italia" (D.L. n. 201/2011), precisamente all'art. 24, recita: «Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici». Il legislatore tiene a precisare che quanto segue è diretto «a garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo»²⁹. E vengono specificati quelli che sono i principi cardine caratterizzanti la Riforma Fornero:

- Equità e convergenza intra e intergenerazionale;
- Flessibilità nell'accesso alla pensione;

²⁹ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, in materia di "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", articolo 24.

- Adeguamento dei requisiti di accesso in relazione alla variazione della speranza di vita;
- Razionalizzazione dell'operatività delle diverse gestioni previdenziali³⁰.

Soffermiamoci anzitutto sul primo aspetto: precedentemente alla presente riforma, il sistema pensionistico risultava focalizzato praticamente sull'anno in cui il lavoratore aveva cominciato la sua attività e sul suo settore di appartenenza, se pubblico oppure privato. Poteva accadere che a due lavoratori con uguali anni di versamento contributivo e il medesimo anno di contribuzione potevano corrispondere due diversi *status* previdenziali. Tale modello andava contro il principio di equità intra-generazionale. Quest'ultimo infatti era reso critico dall'esistenza di due diversi metodi di calcolo pensionistico, l'uno basato sul sistema di calcolo contributivo e l'altro sistema c.d. retributivo. La riforma non intende, a detta del legislatore, eliminare immediatamente le appena enunciate disparità, ma vuole armonizzare i due sistemi, attenuando quelli che possono risultare come privilegi.

Il secondo aspetto è quello della flessibilità nell'accesso al trattamento pensionistico. Il lavoratore può scegliere, entro una certa fascia di età, l'anno in cui andare in pensione, con un possibile incentivo alla permanenza nel regime lavorativo nel caso in cui ci siano condizioni tali per proseguire nell'attività. In quest'ultimo caso il lavoratore vedrà integrato economicamente il proprio assegno pensionistico.

³⁰ F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1, pp. 130-131.

Il terzo criterio tratta l'adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita: è un intervento con caratteristiche di tipo dinamico, avente la capacità di adeguarsi alle mutevoli situazioni di riferimento senza la necessità di passare attraverso la trattativa con le parti sociali, con il rischio che non venga salvaguardato il principio di sostenibilità del sistema.

Veniamo però agli aspetti sostanziali e pratici che si rinvergono nella manovra "Salva Italia" (Legge n. 214/2011).

Anzitutto il regime di calcolo delle pensioni vede estendersi il metodo contributivo pro rata a quanti, avendo maturato a dicembre 1995 almeno 18 anni di contributi, potevano usufruire del più favorevole regime retributivo; il pro-rata si applica ai versamenti successivi al 31 dicembre 2011. All'art. 24, comma 2 del D.L. 201/2011 si legge: «a decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tale anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo». E questa modifica, a detta del legislatore, è stata ispirata da motivi di equità, affinché tutti i lavoratori attivi siano trattati allo stesso modo, da un punto di vista previdenziale. È chiaro come la manovra riprenda la Riforma Dini, accelerandone il processo di transizione dal generoso metodo di calcolo retributivo della pensione a quello contributivo. Infatti, a partire dal 2012, anche coloro che avevano maturato almeno 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, vedranno calcolata la loro pensione secondo il metodo pro rata contributivo, parte cioè retributivo per le contribuzioni precedenti il 1° gennaio 2012 e parte contributivo per i

versamenti successivi³¹. È interessante inoltre notare che a tale disciplina verranno uniformate tutte le Casse Professionali, che operano in regime di autonomia, quindi, secondo quanto si specifica, la riforma andrà in regime nel 2035, anno dal quale saranno liquidate col sistema contributivo la gran parte delle le pensioni.

Un secondo piano di innovazione che la Riforma apporta riguarda i requisiti anagrafici per conseguire la pensione di vecchiaia. Il dato base da cui non è possibile prescindere è l'anzianità minima contributiva che rimane a 20 anni; di qui si distinguono tre categorie di lavoratori:

- Per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e autonomi, per le lavoratrici dipendenti del settore pubblico, l'età sale da 66 anni nel 2012 a 66 anni e 3 mesi nel 2015. Inoltre dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018 devono aver raggiunto l'età di 66 anni e 7 mesi di età;
- Per le lavoratrici dipendenti del settore privato, l'età sale a 62 anni ed è elevata ulteriormente a 63 anni e 9 mesi nel 2014 fino a tutto il 2015, a 65 anni e 7 mesi nel 2016 fino al 31 dicembre 2017, a 66 anni e 7 mesi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018;
- Per le lavoratrici autonome (commercianti, artigiane e coltivatrici dirette) dal 2012 al 2013 l'età anagrafica si innalza di 3 anni e 6 mesi, passando da 60 anni a 63 anni e 6 mesi. Si sale ulteriormente all'età di 64 anni e 9 mesi nel

³¹ P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1, pp. 13-14.

2014 e 2015, per poi ulteriormente aumentare dal gennaio 2016 a 66 anni e un mese; dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 l'età richiesta è di 66 anni e 7 mesi.

Come quindi poco sopra anticipato, il requisito minimo di contribuzione deve essere pari a 20 anni (includendo anche la contribuzione figurativa). Per i soggetti che invece vedranno calcolarsi la pensione con il sistema contributivo, possono conseguire il diritto alla pensione di vecchiaia secondo le regole precedentemente illustrate, a condizione che il trattamento pensionistico non risulti essere in misura inferiore a 1,5 volte l'ammontare dell'assegno sociale³². Per il suddetto importo, viene prevista una rivalutazione annuale sulla base della variazione media quinquennale del PIL nominale, stabilita dall'ISTAT³³. In alternativa, era possibile richiedere la pensione di vecchiaia al raggiungimento di un'età anagrafica pari a 70 anni, a fronte di una contribuzione effettiva minima di 5 anni.

Non vi è quindi nessun cambiamento sostanziale rispetto alla riforma Tremonti, dato che prima vigeva la finestra mobile che posticipava il pensionamento di un anno. Per i lavoratori autonomi vediamo un'anticipazione di 6 mesi nell'acquisizione del requisito, poiché per loro la finestra mobile era fissata a 18 mesi. Invece il vero dato innovativo lo si rileva per le donne del settore privato che tra il 2011 e il 2012 subiscono un innalzamento di un anno: mentre fino al 2011 il requisito di vecchiaia era fissato a

³² Cfr., A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano, 2015, pp. 342-343.

³³ Cfr., F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1, p. 136.

60 mesi più 12 mesi di finestra mobile (61 anni), nel 2012 si innalza a 62 anni e le lavoratrici autonome dovranno aggiungere altri 6 mesi.

Riassumendo possiamo dire che, a partire dal 2012 l'età di vecchiaia, per entrambi i sessi è salita fino a raggiungere i 67 anni. Infatti in seguito alla Legge n. 122/2010, a partire dal 1° gennaio 2013 i requisiti di età anagrafica devono essere adeguati a cadenza triennale all'incremento della speranza di vita accertato dall'ISTAT con riferimento al triennio precedente. Il primo adeguamento è fissato in misura pari a 3 mesi, il secondo (per il triennio 2016-2018) in misura pari a 4 mesi e il terzo (utile per il biennio 2019-2020) in misura pari a 5 mesi.

Proponiamo di seguito una tabella riassuntiva che riporta il requisito di accesso alla pensione di vecchia incrementato sulla base delle speranze di vita³⁴.

Decorrenza	Requisito	
	Uomini	Donne
2012	66 anni	62 anni
2013	66 anni e 3 mesi	62 anni e 3 mesi
2014	66 anni e 3 mesi	63 anni e 9 mesi
2015	66 anni e 3 mesi	63 anni e 9 mesi

³⁴ M. LONGONI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, p.51.

2016	66 anni e 7 mesi	65 anni e 7 mesi
2017	66 anni e 7 mesi	65 anni e 7 mesi
2018	66 anni e 7 mesi	65 anni e 7 mesi
2019-2020	67 anni	67 anni

Un terzo aspetto innovativo della riforma è quello riguardante il pensionamento anticipato che va a sostituire il pensionamento di anzianità, anche conosciuto come *early retirement*. Esso consente di andare in pensione, seppur si abbia un'età inferiore a quella di vecchiaia, ma con requisiti contributivi più stringenti: 42 anni ed 1 mese per gli uomini (con un incremento di 1 mese ogni anno fino al 2014) e 41 anni ed 1 mese per le donne (con un incremento di 1 mese ogni anno fino al 2014). Per i lavoratori iscritti al sistema pensionistico in data successiva al 1° gennaio 1996 (i lavoratori assoggettati pienamente al sistema contributivo della pensione, secondo la Riforma Dini) è consentita un'ulteriore possibilità di pensionamento anticipato, altresì detta "anzianità anagrafica". Essi potranno andare in pensione con un'età anagrafica inferiore di massimo tre anni a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia, avendo già versato almeno 20 anni di contributi, qualora abbiano maturato un trattamento pensionistico superiore a 2,8 volte l'assegno sociale dello stesso anno (pari a circa 1.200€ nel 2012). Il vincolo si sostituisce a quello minimo contributivo dei 35 anni, come per la precedente normativa. Tutti i requisiti di età e anzianità contributiva oltre i coefficienti di trasformazione saranno adeguati a partire dal 2013, ogni 3 anni

fino al 2019 e ogni 2 anni a partire dal 2021, alla variazione della speranza di vita a 65 anni, come rilevata dall'ISTAT³⁵.

Un ulteriore aspetto che richiede menzione è quello della normativa che introduce il concetto di flessibilità nell'uscita del lavoro. Dall'età di 62 anni fino all'età di 70 anni (biennio 2012-2013) è previsto il pensionamento flessibile per i dipendenti del settore privato, con penalizzazioni o incentivi a seconda che si scelga l'uscita anticipata o posticipata rispetto all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia.

Gli uomini, invece, tanto lavoratori dipendenti del pubblico quanto del privato, oltre che lavoratori autonomi, hanno una fascia di età compresa tra i 66 e i 70 anni per il pensionamento. A queste pensioni saranno applicati i relativi coefficienti di trasformazione del capitale accumulato con il metodo contributivo. È fissata un'età massima di contribuzione (70 anni) che verrà progressivamente innalzata secondo gli aumenti verificatisi sulla speranza di vita. È stato abolito il meccanismo delle finestre mobili di uscita³⁶, che spostavano il collocamento a riposo di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e 18 mesi per i lavoratori autonomi, incorporate all'innalzamento dell'età anagrafica. Viene anche eliminato il meccanismo delle quote, cioè quello che prevede la somma tra anni di età e anni di pensione di anzianità (resta in vigore solo per i lavoratori di attività usuranti), la cui soppressione ha portato ad uno scalone di circa sette anni. Per un lavoratore di 60 anni, ad esempio, che nel 2012 abbia raggiunto 36

³⁵ O. BONARDI, *Non è un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 3, p. 532.

³⁶ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201/2011, in materia di "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", articolo 24 comma 5.

anni di contribuzione, prima della Riforma Fornero sarebbe potuto andare in pensione nel 2013, invece ora dovrà aspettare 7 anni, cioè nel 2020, anno in cui compirà 66 anni e 7 mesi utili per andare in pensione di vecchiaia o i 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva per la pensione anticipata. Le pensioni pari fino a tre volte il trattamento minimo (circa 1.400€ lordi) avranno, anche per il 2012 e 2013, un'indicizzazione pari al 100% rispetto all'aumento del tasso di inflazione. In base a tali disposizioni previste dalla Riforma in parola, vengono di fatto escluse da questa rivalutazione automatica i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte quello minimo. Tuttavia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2015, ha dichiarato l'incostituzionalità di tali norme contenute nell'articolo 24, comma 25, del D.L. 201/2011, che non consentivano l'applicazione del meccanismo di perequazione anche a quest'ultime pensioni di importo superiore a 1.217€ netti³⁷.

È innalzato inoltre il contributo di solidarietà: dalla data di entrata in vigore della riforma le pensioni i cui importi lordi superano i 90.000€ annui vengono assoggettate ad una riduzione a fine perequativo pari al 5% dell'importo compreso tra 90 mila e 150 mila euro lordi; 10% per importi tra 150 e 200 mila euro; 15% per la parte eccedente. È un prelievo che si applica sino al 31 dicembre 2014. La Sentenza della Corte costituzionale n.116/2013 ha ritenuto tale norma tuttavia irragionevole, discriminatoria e pertanto costituzionalmente illegittima.

³⁷ Cfr., G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81, e 97 Cost.*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, numero 1/XXIX, pp. 17-19.

Dal punto di vista della razionalizzazione organizzativa ed amministrativa del sistema previdenziale italiano è d'obbligo citare, per dovere di completezza, il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie dell'INPDAP e dell'ENPALS in capo all'INPS³⁸.

Infine per tracciare un paragrafo conclusivo all'ampia trattazione offerta possiamo soffermarci su due punti.

Anzitutto i lavoratori che risultano essere esenti dall'applicazione della Riforma Fornero sono³⁹:

1. Lavoratori che al 31 dicembre 2011 hanno maturati criteri contributivi e anagrafici per il conseguimento della pensione;
2. Lavoratori del settore privato che al 31 dicembre 2012 hanno 20 anni di contribuzione e 60 di età potranno andare in pensione di vecchiaia a 64 anni;
3. Lavoratori del settore privato che al 31 dicembre 2012 abbiano raggiunto quota 96 potranno andare in pensione di vecchiaia a 64 anni;
4. Lavoratori che possono richiedere il pensionamento dell'anzianità anagrafica, cioè quelli che, assoggettati completamente al regime contributivo, che possano andare in pensione con 3 anni di anticipo rispetto al requisito minimo anagrafico per il pensionamento di vecchiaia;

³⁸ F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1, pp. 131-132.

³⁹ Cfr., P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1, pp. 21-23.

5. Lavoratrici che hanno scelto il regime sperimentale introdotto dalla Legge 243/2004, ovvero chi ha optato completamente per il calcolo contributivo, rinunciando al retributivo, potranno andare in pensione, fino al 31 dicembre 2015, conseguendo un'anzianità contributiva minima di 35 anni in aggiunta ad un'età anagrafica minima di 57 anni per le dipendenti e 58 per le autonome;
6. Lavoratori in mobilità, dopo il 4 dicembre 2011;
7. Lavoratori titolari di prestazione straordinaria a carico di fondi di solidarietà del settore, alla data del 4 dicembre 2011;
8. Lavoratori che sono stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione.

A queste categorie vengono applicate le più favorevoli disposizioni pre Riforma Fornero nei limiti delle risorse stabilite dal comma 15 dell'art. 24 della Legge 201/2011.

Infine, secondo recenti studi, si stima che la Riforma Fornero porterà un aumento del 5% sulla forza lavoro e una riduzione dei pensionamenti tra il 10-15% nel lungo periodo. Quindi la popolazione attiva sul lavoro nel prossimo futuro sarà progressivamente più anziana, soprattutto per le donne. Tuttavia, risulta doveroso porre in evidenza che la tardività dell'intervento (non imputabile al Governo Monti) permetterà un recupero finanziario modesto nel breve periodo, se non esiguo

nell'immediato⁴⁰. L'aumento dell'età di pensionamento è certamente l'elemento caratterizzante della riforma; il provvedimento mira certo ad innalzare l'età per i prossimi decenni con un irrigidimento delle condizioni di accesso per età e anzianità contributiva, ma ciò precluderà un cospicuo aumento dell'offerta di lavoro, in una società come quella italiana dove il numero degli anziani è destinato sul totale a crescere in maniera esponenziale. Riforma che è stata fortemente criticata in diverse occasioni dal Segretario della Lega Matteo Salvini; a tal proposito infatti il Governo Lega-M5s, con il D.L. 4/2019 ha emanato una misura volta al superamento della Legge Monti-Fornero, ovvero "Quota 100".

⁴⁰ P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, volume 1, 2012, p. 15.

2. QUOTA 100

2.1. INTRODUZIONE “QUOTA 100”

Il 28 gennaio 2019 il Governo Lega-M5S emana il decreto-legge n°4, entrato in vigore il 29 gennaio 2019 (convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n°26) recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni”, e introduce dal 1° gennaio 2019 modifiche in tema di accesso al pensionamento.

Una delle più rilevanti novità in tema di previdenza è sicuramente rappresentata dall’articolo 14 che introduce, in via sperimentale e provvisoria per il triennio 2019-2021, la c.d. “Quota 100”; si tratta di un meccanismo di pensionamento anticipato che permette di lasciare il mondo del lavoro prima di aver maturato i requisiti richiesti nel 2019 dalla legge Fornero (67 anni di età per gli uomini e per le donne con almeno 20 anni di contributi alle spalle, oppure in maniera anticipata con 42 anni e 10 mesi di contribuzione per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne) con una età anagrafica di 62 anni a fronte di una contribuzione di 38 anni. Infatti con Quota 100 si riconosce la possibilità ai lavoratori di uscire prima dal mondo del lavoro, proprio quando la somma tra età anagrafica e contributi versati porti appunto 100¹.

Quota 100 rappresenta sicuramente uno dei principali punti del contratto di Governo che è stato sottoscritto da Luigi di Maio, Capo Politico del “Movimento 5 Stelle”, e da Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega, finalizzato (almeno inizialmente) ad

¹ Cfr., D. CIRIOLI, *Da Quota 100 a Opzione Donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 7, p. 393.

abolire gli “squilibri” del sistema previdenziale introdotti dalla riforma delle pensioni c.d. “Fornero”. Nonostante quanto affermato dalle due forze politiche, i cardini della Legge Fornero sono rimasti pressoché invariati, non costituendo infatti una misura strutturale (bensì solo sperimentale)², sebbene con Quota 100 si siano create le condizioni per una nuova possibilità di uscita anticipata dal lavoro per i futuri pensionati.

2.2. SOGGETTI INTERESSATI E REQUISITI

I soggetti che possono richiedere ed accedere alla nuova prestazione pensionistica sono:

- Gli iscritti all’assicurazione generale obbligatoria (AGO): fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) e Gestioni speciali dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti, Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri;
- Gli iscritti alle forme esclusive e sostitutive dell’assicurazione generale obbligatoria gestite dall’INPS (Fondo volo, ex Fondo Autoferrotranvieri, ecc.);
- Gli iscritti alla Gestione separata ex art. 2, comma 26, legge 8 agosto 1995, n.335;

² M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L’avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. *La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell’insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2, pp. 98-99.

che perfezionano, nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021, un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni. Quindi se in questo triennio un soggetto compirà 62 anni con una contribuzione di almeno 38 anni, potrà richiedere la nuova pensione anticipata, mentre se, ad esempio, si avranno 61 anni di età e 39 anni di contributi, nonostante la somma porti comunque cento, il soggetto interessato non potrà richiedere di andare in pensione in maniera anticipata. Un'ulteriore novità del D.L. 4/2019 e collegata alla Legge di Bilancio 2019, conferma il blocco dell'adeguamento alla speranza di vita per la pensione anticipata di cui all'art. 12 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122; quindi i 62 anni non saranno soggetti agli adeguamenti della speranza di vita per tutto il triennio della sperimentazione.

Con riferimento invece al perfezionamento del requisito contributivo, l'INPS con la Circolare 29 gennaio 2019, n.11, precisa che «ai fini del perfezionamento del requisito contributivo è valutabile la contribuzione a qualsiasi titolo versato o accreditata in favore dell'assicurato, fermo restano il contestuale perfezionamento del requisito di 35 anni di contribuzione utile per il diritto alla pensione di anzianità, ove richiesto dalla gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico»³; in altre parole deve essere sempre raggiunto un periodo di 35 anni di contribuzione effettiva con esclusione della contribuzione a titolo di malattia e di

³ INPS, Circ. 29 gennaio 2019, n.11, *Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Nuove disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze della pensione anticipata.* [...], p. 3.

disoccupazione (come dall'INPS precisato in diverse occasioni), ove richiesto dalla gestione a carico della quale è liquidata la pensione. Detta gestione, al fine di determinare l'anzianità contributiva posseduta dall'assicurato, tiene conto delle regole del proprio ordinamento vigenti alla data in cui viene presentata la domanda di pensione.

Al fine di conseguire la pensione anticipata con la misura "Quota 100" è richiesta la cessazione del rapporto di lavoro dipendente.

In sintesi, possono accedervi tutti i lavoratori dipendenti da datori di lavoro privato, dipendenti della Pubblica Amministrazione, i lavoratori autonomi (come ad esempio i commercianti, gli artigiani, ecc.) e anche i soggetti che sono iscritti alla Gestione separata (i c.d. "parasubordinati").

2.3. DURATA E DECORRENZA DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO

Come già specificato sopra, "Quota 100" rappresenta un meccanismo di pensionamento anticipato attuato in via provvisoria e sperimentale, valido per il triennio che va dal 2019 al 2021 (per le quali vengono messe in campo risorse per circa € 21 miliardi in tre anni), al termine del quale bisognerà decidere se farla diventare una misura strutturale oppure prorogarla o addirittura eliminarla; infatti potrebbe anche accadere che al termine di questo triennio lo strumento non farà più parte del nostro sistema pensionistico. L'art.14, comma 1, del D.L. 4/2019 garantisce il diritto a richiedere questa pensione a tutti quei soggetti che entro il 31 dicembre 2021 abbiamo

maturato i requisiti sia anagrafici che contributivi richiesti dall'istituto anche successivamente alla predetta data, ferme restando le disposizioni del medesimo articolo. Tuttavia si ritiene giusto sottolineare che la decorrenza è da considerarsi non rigida e come punto di partenza; ciò sta a significare che una volta raggiunto il diritto a percepire la prestazione pensionistica a partire da una determinata data, si potrà andare in pensione da quella data in poi. Poniamo la seguente questione esemplificativa: un soggetto che abbia maturato il diritto alla pensione anticipata con “Quota 100” a decorrere dal mese di novembre 2019, può tranquillamente decidere di continuare a svolgere il proprio lavoro e richiedere che la stessa gli venga liquidata nei mesi successivi⁴.

Per quanto concerne la decorrenza delle prestazioni pensionistiche, il D.L. 4/2019 ha previsto la reintroduzione delle c.d. “finestre” per l'uscita anticipata con “Quota 100”⁵, finalizzate ad evitare l'esodo di massa dei lavoratori e ad assicurare le corrette tempistiche per il *turnover*. La “finestra” per la pensione è il periodo di tempo che intercorre tra la data di maturazione dei requisiti per il trattamento pensionistico e la liquidazione della stessa da parte dell'Ente pensionistico. Quindi, chi decide di andare in pensione con “Quota 100” non può ottenere il trattamento pensionistico in maniera immediata, ma deve attendere un determinato arco di tempo, la c.d. “finestra mobile”. Lo stesso decreto prevede una disciplina differente in materia di conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico a seconda del datore di lavoro

⁴ Cfr. A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, pp. 6-7.

⁵ Cfr., S. LAPPONI, *La riforma della previdenza: Quota 100*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, p. 24.

(pubblico o privato), ovvero della gestione previdenziale che provvede a liquidare il trattamento pensionistico al soggetto.

2.3.1. DECORRENZA PER I DIPENDENTI PRIVATI E AUTONOMI

Il D.L. 4/2019 prevede la possibilità, per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro diversi dalle Pubbliche amministrazioni ed i lavoratori autonomi che abbiano maturato i requisiti richiesti dalla pensione anticipata “Quota 100” entro il 31 dicembre 2018, di richiedere il conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico a partire dal 1 aprile 2019; gli stessi invece che maturino i requisiti a partire dal 1 gennaio 2019 e fino alla data del 31 dicembre 2021, acquisiscono il diritto a conseguire la stessa trascorsi tre mesi dalla maturazione dei requisiti, ovvero dal primo giorno del trimestre successivo; quindi nel caso in cui un soggetto abbia raggiunto i requisiti di 62 anni e 38 di contributi il 20 giugno 2019, egli potrà iniziare a ricevere il trattamento pensionistico a decorrere dal 1 ottobre 2019.

Come già accennato in precedenza, un’ulteriore differenza è prevista con riferimento alla gestione previdenziale che provvede ad erogare la pensione al soggetto; infatti nel caso in cui il lavoratore dipendente o autonomo sia iscritto ad una gestione esclusiva dell’AGO, la prima decorrenza utile viene fissata al primo giorno successivo all’apertura della c.d. “finestra”; invece se i medesimi lavoratori sono iscritti ad una gestione diversa da quella esclusiva dell’Assicurazione generale obbligatoria, la prima decorrenza utile è stabilita a partire dal primo giorno del mese successivo all’apertura della “finestra”.

2.3.2. DECORRENZA PER I DIPENDENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Una disciplina differente (più penalizzante) viene invece prevista per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, D.lgs. 30 marzo 2001, n.165 con l'intento di preservare e garantire la continuità e il buon funzionamento della P.A. ed evitare un vero e proprio esodo dei lavoratori, che rischierebbe di mettere in ginocchio la funzionalità degli uffici della pubblica amministrazione, dato che, secondo stime divulgate dalla CGIL, circa un lavoratore pubblico su quattro ha una età compresa tra i 58 ed i 67 anni ed avrebbe quindi la possibilità di richiedere la pensione anticipata. L'articolo 1, comma 2, del D.lgs. del 30 marzo 2001, n.165 precisa che per amministrazioni pubbliche vengono intese:

1. Le amministrazioni dello Stato, comprendenti anche le scuole e gli Istituti di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
2. Le aziende ed amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo;
3. Le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane nonché loro consorzi e associazioni;
4. Le istituzioni universitarie e gli IACP;
5. Le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
6. Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
7. L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
8. Tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;

9. Le agenzie di cui al D.lgs. 30 luglio 1999, n.300.

I dipendenti della Pubbliche amministrazione, che maturino i requisiti necessari per accedere alla pensione anticipata “Quota 100” entro il 31 dicembre 2018, conseguono il diritto a ottenere il trattamento pensionistico a partire dal 1° agosto 2019; mentre i soggetti che perfezionino i requisiti di accesso alla medesima prestazione pensionistica dal giorno successivo dell’entrata in vigore del D.L. n. 4/2019 (ovvero dal 29 gennaio 2019) acquisiscono il diritto alla decorrenza della pensione trascorsi 6 mesi dalla maturazione dei requisiti stessi e comunque in ogni caso non prima del 1° agosto 2019. Da ciò si evince come i dipendenti del settore statale siano più svantaggiati rispetto ai lavoratori privati e/o autonomi, essendo soggetti ad una finestra semestrale (rispetto a quella trimestrale prevista per quest’ultimi) per poter accedere alla pensione anticipata “Quota 100”. Nel caso in cui il trattamento pensionistico venga liquidato da parte di una gestione esclusiva dell’AGO, la prima decorrenza utile viene fissata al primo giorno successivo all’apertura della “finestra” semestrale; invece se lo stesso viene corrisposto da una gestione diversa da quella esclusiva dell’Assicurazione generale obbligatoria, la prima decorrenza utile è stabilita al primo giorno del mese successivo all’apertura della “finestra”.

Inoltre, l’articolo 14 del D.L. 4/2019, comma 6, alla lettera c), afferma chiaramente come i dipendenti della Pubblica amministrazione che maturino i requisiti per accedere alla pensione “Quota 100” nel triennio 2019-2021, debbano presentare la domanda di collocamento a riposo all’Amministrazione di appartenenza con un preavviso minimo

di sei mesi. Alla lettera d) viene tuttavia specificato che agli stessi non trova applicazione, ai fini di “Quota 100”, l’articolo 2, comma 5, del Decreto-legge 31 agosto 2013, n.101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125 secondo il quale l’Amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro o di impiego nel momento in cui il lavoratore consegua, a qualsiasi titolo, i requisiti per accedere alla pensione⁶. In questo modo si solleva la PA dalla risoluzione obbligatoria del rapporto di lavoro nei confronti di tutti quei soggetti in possesso dei requisiti per accedere a “Quota 100”, i quali altrimenti sarebbero stati mandati forzatamente in pensione.

Un regolamento differente viene inoltre previsto per il personale del comparto scuola e per l’AFAM (Alta formazione artistica musicale) ai fini di accesso a “Quota 100”: il D.L. 4/2019 prevede che a questi vengano applicate le disposizioni previste dall’articolo 59, comma 9, della legge 27 dicembre 1997, n.449. Tale norma, ai fini dell’accesso al trattamento pensionistico, prevede per il personale del comparto scuola, la cessazione del servizio il quale ha effetto a partire dall’ inizio del successivo anno scolastico e/o accademico. Il congiunto trattamento pensionistico inizia a decorrere dalla medesima data nel caso i cui i requisiti siano raggiunti entro la data del 31 dicembre dell’anno.

In sede di prima applicazione, il D.L. 4/2019 fissa il 28 febbraio 2019 quale termine ultimo per la presentazione delle domande di accesso anticipato al pensionamento

⁶ M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L’avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. *La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell’insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2, pp. 99-100.

“Quota 100” da parte di tutto il personale a tempo indeterminato che lavora nelle Istituzioni scolastiche italiane. Quindi, tutti i lavoratori appartenenti al comparto scuola e AFAM che maturino, entro il 31 dicembre 2019, 62 anni di età e 38 anni di contribuzione, potranno accedere a “Quota 100” a partire dal 1° settembre 2019 (1° novembre 2019 per il personale AFAM). Questa differente disciplina è resa necessaria per il fatto che il personale del comparto scuola deve assicurare la continuità didattica, pertanto l’uscita dal mondo del lavoro è basata sul calendario scolastico. Il comma 8 dell’articolo 14 del presente decreto dispone che, in ogni caso, «sono fatte salve le disposizioni che prevedono requisiti più favorevoli in materia di accesso al pensionamento»⁷.

Passando ora ad analizzare la liquidazione del trattamento di fine servizio (TFS), per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e per il personale degli Enti di pubblica ricerca che aderiscano a “Quota 100”, l’articolo 23 del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4 prevede che il pagamento dell’indennità di fine servizio venga differito alla data in cui questo maturerebbe in virtù del raggiungimento dei requisiti previsti dalla pensione di vecchiaia o di anzianità (viene preso in considerazione il trattamento più vicino). Il comma 2 dello stesso articolo dispone che i dipendenti statali che accedono alla pensione con i requisiti previsti dalla c.d. “Quota 100”, di vecchiaia o di anzianità, possano richiedere un prestito bancario agevolato, ai fini della liquidazione dell’indennità di fine servizio maturata, per un importo massimo concedibile di €

⁷ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, in materia di “*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”, articolo 14, comma 8.

45.000 alle banche o agli intermediari convenzionate attraverso un accordo quadro tra i Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, della PA con l'ABI. A tal proposito il comma 3 prevede l'istituzione di un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti, per il quale vengo stanziato risorse per un importo pari a 75 milioni di euro per il 2019. A livello esemplificativo, proponiamo una tabella riassuntiva di quanto fin qui detto⁸:

Così le finestre		
Lavoratore	Maturazione quota 100	Apertura finestra
Dipendente privato	62 anni e 38 di contributi al 31-12-2018	1° aprile 2019
Artigiani, Commercianti e coltivatori diretti	62 anni e 38 di contributi al 31-12-2018	1° aprile 2019
Dipendente privato	62 anni e 38 di contributi dal 1-1-2019	1° giorno del trimestre successivo
Artigiani, Commercianti e coltivatori diretti	62 anni e 38 di contributi dal 1-1-2019	1° giorno del trimestre successivo
Dipendente pubblico*	62 anni e 38 di contributi al 1-1-2019	1° agosto 2019
Dipendente pubblico*	62 anni e 38 di contributi dal 1-1-2019	1° giorno del semestre successivo
Settore scuola	62 anni e 38 di contributi entro il 31-12-2019	1° settembre 2019 (domanda entro 28-2-2019)
<i>*La domanda di collocamento a riposo deve essere presentata all'amministrazione di appartenenza con un preavviso di sei mesi</i>		

⁸ M. LONGONI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, p. 61.

2.4. CUMULO DEI PERIODI ASSICURATIVI

Ai fini del raggiungimento del requisito contributivo richiesto per accedere alla pensione anticipata “Quota 100”, l’articolo 14, comma 2 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4 prevede che «gli iscritti a due o più gestioni previdenziali di cui al comma 1, che non siano già titolari di trattamento pensionistico a carico di una delle predette gestioni, hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti nelle stessi gestioni amministrate dall’INPS, in base alle disposizioni di cui all’articolo 1, commi 243, 245 e 246, dalla legge 24 dicembre 2012, n.288»⁹. Infatti il cumulo dei contributi è un istituto che consente ai lavoratori, che hanno avuto un percorso lavorativo discontinuo, di sommare gratuitamente le contribuzioni versate in più gestioni previdenziali diverse, in modo da poter ottenere il diritto alla pensione. Si tratta in ogni caso di una forma di cumulo particolare, dato che, come specificato dal comma 1 del presente articolo, è possibile cumulare esclusivamente i periodi assicurativi versati o accreditati presso due o più forme di assicurazione obbligatoria gestite dall’INPS. In base a tali disposizioni ne deriva che rimangono esclusi i contributi versati alle Casse di previdenza privati dei liberi professionisti: Ingegneri, Architetti, Consulenti del lavoro, Commercialisti, Geometri¹⁰. Risulta in ogni caso corretto sottolineare che, l’eventuale presenza di contributi versati in queste Casse professionali, non impedisce al lavoratore l’accesso alla pensione “Quota 100”¹¹. La possibilità di cumulare più

⁹ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, in materia di “*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”, articolo 14, comma 2.

¹⁰ Cfr. A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 8.

¹¹ Cfr., M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Quota 100: requisiti e limiti*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 20, p. 1254.

periodi assicurativi è preclusa nel caso in cui il lavoratore abbia acquisito il diritto alla titolarità di una pensione diretta a carico di una delle Gestioni interessate.

Nel caso in cui vi siano dei periodi contributivi tra loro cronologicamente sovrapposti, questi devono essere considerati una sola volta e valorizzati ai fini della maturazione del diritto al trattamento pensionistico. Nei casi in cui venga a sussistere questa condizione, devono essere neutralizzati quei contributi che risultino versati presso una determinata Gestione in misura maggiore.

Passando ora ad analizzare i contributi esteri, l'INPS, con la circolare del 9 agosto 2019, n. 117, afferma che «Il requisito contributivo previsto per “pensione quota 100” può essere perfezionato anche con la contribuzione estera non coincidente maturata in Paesi a cui si applicano i regolamenti dell'Unione Europea di sicurezza sociale ovvero in Paesi extracomunitari legati all'Italia da convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, che prevedono la totalizzazione internazionale»¹². Quindi, ad un soggetto che abbia prestato lavoro e versato contributi presso una Cassa estera, non viene preclusa la possibilità di cumulare tali contributi con quelli corrisposti presso le Gestioni nazionali per raggiungere i requisiti richiesti da “Quota 100”, a patto che questi versamenti non si sovrappongano temporalmente tra loro e che sia stata perfezionato un requisito minimo contributivo in Italia di 52 settimane, così come dettato dalle norme dell'UE o dalle singole convenzioni.

¹² INPS, Circ. 9 agosto 2019, n.117, *Pensione quota 100” ai sensi dell’articolo 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. [...], p. 7.*

Il cumulo dei contributi viene inoltre garantito anche nei casi in cui la contribuzione del lavoratore sia composta da quote in diverse Gestioni previdenziali, le quali vengono valorizzate tramite il cumulo dei periodi assicurativi. Le Gestioni interessate devono tuttavia rientrare nel campo di applicazione del regime convenzionale da applicare e, in presenza di eventuali periodi di contribuzione estera, questi devono essere valorizzati nella Gestione previdenziale che garantisce il calcolo pensionistico più favorevole per il lavoratore.

La stessa circolare INPS puntualizza che i periodi assicurativi extra-nazionali, ai fini dei requisiti di “Quota 100”, devono essere tenuti in considerazione anche nelle circostanze in cui abbiano già dato luogo alla percezione di un trattamento pensionistico estero, ovvero questa contribuzione può essere al tempo stesso sommata con quella italiana al fine della concessione della pensione; tale principio viene però a decadere nelle situazioni in cui questa abbia dato luogo alla liquidazione di una pensione nazionale in regime di convezione internazionale. Dato che, al fine di conseguire la pensione anticipata “Quota 100”, accanto al requisito contributivo e anagrafico, è richiesta la cessazione del rapporto di lavoro dipendente, in questi casi valgono le stesse condizioni sia per i lavori all'estero che per quelli svolti in Italia, quindi la cessazione dell'impiego lavorato oltreconfine è parificata alla cessazione dell'attività lavorativa svolta in Italia.

Per quanto concerne la liquidazione della pensione in questione, non risultano esserci novità, quindi le Gestioni coinvolte nella procedura provvederanno, ognuna per la parte

di propria spettanza, a determinare il trattamento pensionistico pro quota in relazione ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, in base alle disposizioni di calcolo previste dai propri ordinamenti e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento.

Passando ora ad analizzare il sistema di calcolo utilizzato ai fini della determinazione della pensione, l'accertamento dell'anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995 deve riguardare l'intera contribuzione maturata nelle varie Gestioni coinvolte nel cumulo. L'accertamento dell'anzianità contributiva sarà quindi effettuato da ciascuna Gestione, ognuna per la parte di propria spettanza, sulla base delle regole del proprio statuto in vigore alla data di presentazione della domanda di pensionamento da parte del lavoratore. Quindi per i soggetti che possiedano oltre 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995, sommando i vari periodi presenti nelle diverse Gestioni, il calcolo della pensione sarà retributivo fino al 31 dicembre 2011, poi contributivo; mentre per i lavoratori che abbiano versato meno di 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995, il metodo di calcolo pensionistico sarà retributivo fino a quest'ultima data e contributivo da lì in poi. Quindi, sulla base delle regole appena esposte, non ci saranno lavoratori che potranno richiedere la pensione anticipata "Quota 100" senza aver versato alcun contributo prima del 1995; infatti sappiamo che per richiederla è necessaria una contribuzione di almeno 38 anni e quindi, soggetti che abbiamo iniziato a versare contributi a partire dal 1996, possono avere al massimo un periodo assicurativo di 24 anni alla fine del 2019. Pertanto coloro che richiederanno la pensione "Quota 100", ricadranno nel sistema di calcolo c.d. "misto" della pensione.

Nelle situazioni in cui una delle Gestioni coinvolte nella procedura di cumulo richieda un requisito contributivo minimo di 35 anni al netto dei vari periodi di malattia, disoccupazione, ecc., il raggiungimento di tale requisito deve essere verificato considerando tutta l'anzianità contributiva maturata nelle varie Gestioni coinvolte nel processo di cumulo.

Nella circostanza in cui vengano cumulati periodi assicurativi presso più Gestioni, ai fini della decorrenza, deve essere presa in considerazione la qualifica da ultimo ricoperta dal soggetto¹³: ad esempio per i lavoratori iscritti presso più Gestione, che abbiano svolto l'ultimo impiego lavorativo come dipendenti delle pubbliche amministrazioni, vengono applicate le decorrenze pensionistiche previste per gli stessi.

La facoltà di cumulo viene anche riconosciuta agli iscritti alla Gestione ex Enpals, titolari di contribuzione presso l'AGO per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, così come precisato dalla circolare INPS, n.11 del 29 gennaio 2019, fatte salve tuttavia le norme vigenti di cui all'art. 16 del D.P.R. n. 1420 de 1971.

In conclusione, è opportuno sottolineare che i soggetti, al fine di perfezionare il requisito contributivo richiesto da "Quota 100", possono riscattare gli anni di università attraverso l'ordinaria opzione prevista dal D.Lgs. n. 184/1997, articolo 2, comma 5, secondo i criteri previsti dalla c.d. "riserva matematica". Quest'ultimi infatti non possono optare per il riscatto agevolato della laurea introdotto dall'articolo 20 del D.L.

¹³ Cfr., M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Quota 100: requisiti e limiti*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 20, p. 1255.

4/2019, che permette di riscattare loro, ad un costo molto contenuto (circa 5.240€ per ogni anno da riscattare) e rateizzabile, gli anni universitari. L'istituto infatti viene riconosciuto solamente per periodi temporali che si collocano successivamente al 31 dicembre 1995 e che quindi ricadono nel c.d. sistema contributivo, mentre "Quota 100" si rivolge ad assicurati che ricadono nel sistema misto.

2.5. INCUMULABILITÀ DELLA PENSIONE CON IL REDDITO DA LAVORO

Uno dei principali requisiti di accesso alla pensione "Quota 100", oltre al compimento dei 62 anni di età e 38 di contribuzione, è la cessazione del rapporto di lavoro subordinato, ma non anche la cessazione dell'attività di lavoro autonomo, così come precisato dalla circolare INPS 9 agosto 2019, n. 117; quindi non sarà richiesto a quest'ultimi, ad esempio, la chiusura della partita IVA, la cancellazione dagli elenchi dei lavoratori autonomi, ecc. Tuttavia risulta corretto sottolineare che rimane in vigore l'obbligo, per il lavoratore che continui a svolgere attività di lavoro autonomo, non solo di continuare a versare contributi verso la relativa Gestione, ma gli eventuali redditi riscossi direttamente dal lavoratore dalla medesima attività, acquisiscono rilevanza ai fini della incumulabilità degli stessi con la pensione "Quota 100", così come previsto dall'articolo 14, comma 3, del D.L. 4/2019. Infatti il presente articolo reca che la pensione in questione non è cumulabile con i redditi derivanti da lavoro dipendente o autonomo, né tantomeno con quelli conseguenti ad attività lavorativa all'estero, ma solamente con quelli provenienti da lavoro autonomo occasionale nella misura

massima di 5.000€ lordi¹⁴. In caso di superamento del suddetto vincolo, è prevista la sospensione della pensione anticipata per l'intero anno di percezione del reddito lavorativo; mentre se il limite viene superato nell'anno in cui il soggetto raggiunge l'età per richiedere la pensione di vecchiaia, la liquidazione del trattamento pensionistico viene sospesa fino a quella data in cui viene appunto perfezionato il requisito anagrafico.

Si tratta comunque in ogni caso di un divieto parziale, in quanto l'incumulabilità ha valenza solo per un determinato arco di tempo che intercorre tra la data di decorrenza della pensione fino alla data in cui si matura il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, previsto dalla Gestione che provvede a liquidare il trattamento pensionistico¹⁵. Successivamente a quest'ultima data, verranno poi applicate le regole standard previste dal nostro ordinamento sulla cumulabilità della pensione con i redditi da lavoro.

Devono essere considerati, ai fini dell'incumulabilità, tutti i redditi provenienti da lavoro autonomo occasionale nel corso dell'intero anno d'imposta, anche quelli che sono stati percepiti anteriormente alla data di decorrenza della pensione. Si può affermare che l'INPS sotto questo aspetto abbia adottato una linea molto rigida, sicuramente in controtendenza rispetto a quanto previsto dallo stesso Ente con la circolare del 16 giugno 2017, n. 100 in materia di cumulabilità dei redditi da lavoro

¹⁴ Cfr., M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2, p.99.

¹⁵ Cfr., D. CIRIOLI, *Da Quota 100 a Opzione donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 7, pp. 394-395.

dipendente e autonomo con l'Ape sociale; infatti in questo caso il limite di reddito cumulabile percepito veniva calcolato a partire dalla data di decorrenza dell'indennità; provvedimento che, molto probabilmente, si è reso necessario per non gravare eccessivamente sulle casse dell'Ente previdenziale.

Devono essere considerati redditi derivanti da lavoro autonomo quelli che possono essere ricondotti ad attività lavorativa svolta senza un qualsiasi legame di subordinazione, e questi devono essere considerati al netto dei versamenti previdenziali ed assistenziali dovuti all'Istituto e al lordo delle ritenute tributarie. Esempio di redditi che concorrono ai fini dell'incumulabilità del trattamento pensionistico sono:

- Compensi derivanti da diritti d'autore o per l'esercizio di arti;
- Compensi da brevetti;
- Proventi d'impresa conseguiti a seguito di attività lavorativa, comprendenti anche le partecipazioni agli utili

D'altra parte, vengono invece rigorosamente elencati dalla circolare INPS del 9 agosto 2019, n. 117, tutti quei redditi che non rilevano ai fini dell'incumulabilità della pensione in questione e sono:

- I compensi derivanti dall'esercizio della funzione di sacerdote;
- I redditi di impresa non collegati ad attività lavorative;
- Le indennità percepite per l'esercizio della funzione di giudice di pace, onorario o tributario;
- Le spese di alloggio;

- I rimborsi per i costi di viaggio e di trasporto;
- Le indennità collegate a cariche pubbliche elettive;
- Le spese di vitto che non rilevano ai fini della formazione del reddito fiscalmente imponibile;
- L'indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale;
- Le partecipazioni agli utili derivanti da contratti di associazione in partecipazione in tutte quelle situazioni in cui l'apporto non è costituito dalla prestazione di lavoro;
- Le indennità derivanti da trasferte fuori dal territorio comunale;
- I redditi percepiti nell'ambito di programmi di reinserimento di anziani in attività socialmente utili;
- Indennità sostitutiva del preavviso poiché ha natura risarcitoria;

Come già detto in precedenza, l'eventuale superamento dei limiti di reddito comporta la sospensione del pagamento del trattamento pensionistico per l'intero anno in cui sono stati prodotti questi redditi; nel caso in cui alcune rate della pensione siano state versate dall'Ente al soggetto, la presente circolare dispone la restituzione di quelle già percepite così come previsto dall'articolo 2033 del Codice civile.

Tutti i soggetti pensionati con "Quota 100" che intendano avviare un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, sono obbligati ad avvisare preventivamente l'INPS attraverso un'apposita dichiarazione scritta che prende il nome di «mod. "Quota 100"» nel caso in cui si trattino di redditi non cumulabili con la pensione in questione, ad esclusioni di

quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nella misura non superiore a € 5.000 lordi annui. Successivamente a tale comunicazione, l'Ente provvede a sospendere la pensione e a recuperare le eventuali mensilità che siano già stata versate al soggetto, riferite all'anno in cui viene prodotto il reddito. La verifica di eventuali redditi da lavoro dipendente e/o autonomo che non possono essere cumulati con la pensione avviene anche attraverso dati che vengono forniti all'Ente dall'Agenzia delle Entrate e da altre banche dati disponibili. Il modello "Quota 100" può essere inoltre utilizzato per accertare situazione di non cumulabilità tra reddito da lavoro e pensione nei periodi inferiori all'anno, soprattutto in quei casi riguardanti l'anno di decorrenza del trattamento pensionistico e per quelli relativi al raggiungimento del requisito anagrafico della pensione di vecchiaia. Attraverso questo modello è possibile quindi indicare se i redditi percepiti da lavoro debbano essere imputati al periodo precedente alla decorrenza della pensione o a quello successivo alla maturazione dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia. Nel caso in cui il soggetto interessato non compili questo modello, il reddito da lavoro percepito dallo stesso, risultante dai controlli incrociati con le varie banche dati, sarà imputato sulla base dell'intero anno; sarà poi compito del pensionato dimostrare successivamente, anche mediante idonea documentazione, se quei redditi devono essere imputati al periodo antecedente alla decorrenza della pensione o successivo al raggiungimento dell'età per la pensione di vecchiaia.

È bene inoltre precisare che i soggetti debbano in ogni circostanza avvisare l'INPS sia relativamente allo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, diversa da quella autonoma occasionale, dalla quale deriva un reddito anche inferiore a 5.000€ lordi

annui, sia per attività di lavoro autonome occasionali, dalle quale derivi un reddito superiore al già menzionato importo¹⁶. In entrambi i casi, l'INPS provvede a sospendere la pensione per l'intero anno di produzione del reddito.

Più complesso è certamente, in materia di incumulabilità dei redditi lavorativi, il discorso relativo a tutti quei pensionati che sono riusciti ad accedere alla pensione “Quota 100” attraverso il meccanismo del cumulo dei periodi assicurativi. A tal proposito rileva il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia dettato dalla Gestione interessata al cumulo presso la quale viene maturato il relativo requisito contributivo, tenendo conto dei soli versamenti presso la medesima Gestione; se invece i requisiti anagrafico e contributivo vengono maturati in più gestioni coinvolte nel cumulo, deve essere preso come riferimento il requisito anagrafico meno elevato. Nel caso in cui il requisito contributivo non sia raggiunto in nessuna Gestione, l'INPS dispone che debba essere considerato il requisito anagrafico più alto (o più penalizzante per il pensionato) tra le Gestione interessate dalla procedura.

2.5.1. QUOTA 100 E NASPI: QUALE RAPPORTO?

Sappiamo bene che “Quota 100” rappresenta una misura sperimentale che è stata introdotta dal Governo M5S-Lega per il triennio 2019-2021 al fine di permettere l'accesso alla pensione in anticipo rispetto a quanto previsto dalla riforma Monti-

¹⁶ Cfr., D. CIRIOLI, *Da Quota 100 a Opzione donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 7, p. 395.

Fornero, con l'obiettivo di superarla. Essendo uno strumento introdotto da poco, esso deve rapportarsi con le misure già in vigore, soprattutto con quelle concernenti la disoccupazione, prima fra tutte la NASpI, disciplinata dal D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, la quale prevede la decadenza della prestazione una volta raggiunto il requisito per la pensione anticipata o di vecchiaia. Ci si chiedeva allora cosa accadesse alla indennità mensile di disoccupazione nel momento in cui il soggetto beneficiario avesse raggiunto i requisiti previsti per "Quota 100". Da una interpretazione letterale del D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, si avrebbe infatti la cessazione delle prestazioni in corso di erogazione previste dallo stesso. A tal proposito l'INPS è intervenuta con la circolare n. 88, del 12 giugno 2019 con l'obiettivo di coniugare e raccordare la NASpI (finalizzata ad un suo riconoscimento e mantenimento) con le novità introdotte dall'articolo 14 del D.L. 4/2019 in materia pensionistica. L'Ente previdenziale precisa nella stessa che non è previsto il decadimento automatico del diritto alla NASpI, ma la scelta viene lasciata al lavoratore, specificando che:

- Le domande richiedenti l'indennità di disoccupazione in parola devono essere in qualunque caso accolte anche da parte di quei soggetti che, pur maturando nel triennio 2019-2021 il diritto di richiedere la pensione "Quota 100", decidono di non avvalersene; parimenti, i medesimi soggetti, che si trovino in corso di fruizione delle indennità di disoccupazione NASpI, non decadono da detta

prestazione¹⁷ alla maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi previsti dal trattamento pensionistico in questione;

- Per i soggetti che richiedono e vengono ammessi alla pensione anticipata “Quota 100”, è prevista la cessazione delle prestazioni previste dalla NASpI a partire dalla prima decorrenza utile successiva alla domanda di accesso alla pensione in parola (ovvero dopo l’apertura della c.d. finestra). Al tempo stesso, applicando il principio per il quale non è possibile ricevere contemporaneamente la pensione con la disoccupazione, viene disposto il rigetto di tutte le domande NASpI che prevedrebbero l’erogazione dell’assegno di disoccupazione in corrispondenza o successivamente alla prima decorrenza utile dalla richiesta di accesso a “Quota 100”.

2.5.2. QUOTA 100 E MOBILITÀ

Con la circolare n.88, del 12 giugno 2019, l’INPS coglie inoltre l’occasione per chiarire il rapporto intercorrente tra il trattamento pensionistico introdotto dall’articolo 14 del D.L. 4/2019 e le altre prestazioni poste a sostegno del reddito, prima fra tutte la mobilità ordinaria e in deroga. Anche per queste indennità, infatti, viene prevista l’incumulabilità con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell’AGO, così come dettato dal D.L. 20 maggio 1993, n. 148, articolo 6, comma 7. Come già è stato previsto

¹⁷ INPS, Circ. 12 giugno 2019, n. 88, *Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, articoli 14, 16 e 17. Rapporti tra i trattamenti pensionistici anticipati (pensione quota 100, pensione anticipata, opzione donna e lavoratori precoci) e alcune prestazioni a sostegno del reddito. [...] p. 3.*

per la NASpI, l'Ente previdenziale precisa che tutti i soggetti che perfezionino i requisiti richiesti da "Quota 100" e scelgano di non accedervi, possono continuare a godere delle prestazioni di mobilità ordinaria o in deroga. Mentre per i soggetti che, a seguito di domanda, si vedano riconosciuto il trattamento pensionistico in parola, è prevista la cessazione della prestazione di mobilità a partire dal mese in cui il soggetto inizia a percepire l'assegno previdenziale. Anche in questo caso, non si potrà dare seguito alle richieste di mobilità in deroga che prevedono la liquidazione del trattamento in corrispondenza o successivamente alla prima decorrenza utile dalla richiesta di accesso a "Quota 100". Nella circolare viene infine specificato che le stesse indicazioni vengono applicate anche alle prestazioni integrative di durata dell'indennità di mobilità e della NASpI previste dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo (FTA), nonché all'assegno emergenziale/integrativo e a tutte le altre indennità complementari di durata della disoccupazione, nei casi previsti dai regolamenti dei fondi di solidarietà di cui al D.Lgs. n. 148/2015.

2.5.3. QUOTA 100, RITA E APE SOCIALE

Con l'introduzione della pensione "Quota 100", molti sono stati i lavoratori che si sono chiesti se quest'ultima possa essere cumulata con la Rendita Integrativa Temporanea Anticipata. La RITA è un istituto che consente la liquidazione in forma frazionata del capitale accumulato da parte di un fondo di previdenza integrativo presso cui si è contribuito durante la propria carriera lavorativa. La Rendita in parola viene percepita

dal soggetto fino al raggiungimento dell'età anagrafica richiesta per accedere alla pensione di vecchiaia, e può essere richiesta da quest'ultimo solamente se sussistano determinate condizioni:

- Cessazione dell'attività lavorativa;
- Venti anni di contribuzione nel regime obbligatorio di appartenenza;
- Mancano meno di 5 anni per raggiungere il requisito anagrafico richiesto dalla pensione di vecchiaia;
- È iscritto da almeno 5 anni alle forme pensionistiche complementari;

In alternativa, la Rita può essere riconosciuta se:

- Il soggetto ha cessato l'attività lavorativa da almeno 2 anni;
- Raggiunge l'età anagrafica per la pensione di vecchiaia entro 10 anni dalla perdita del lavoro;
- Possiede almeno 5 anni di contribuzione alle forme pensionistiche complementari al momento della domanda;

Tutti i soggetti quindi che possiedono i requisiti per accedere al trattamento pensionistico disposto dal D.L. 4/2019, articolo 14, e contemporaneamente anche per la RITA, potranno cumulare le due misure accedendo a quest'ultima sotto forma di rendita o di capitale, grazie alla riforma operata dall'articolo 1, commi 168-169 della legge 205/2017; quest'ultima ha fatto venire meno, a partire dal 1° gennaio 2018, le disposizioni previste dalla legge 232/2016, articolo 1, co. 188-193, le quali impedivano il conseguimento della RITA da parte di tutti quei soggetti titolari di trattamenti

pensionistici diretti. È perciò chiaro che la legge dispone che la RITA venga corrisposta al richiedente sino al raggiungimento dell'età di vecchiaia, salvo revoca dell'interessato.

Diverse disposizioni vengono invece dettate dall'INPS con riferimento alla possibilità, da parte di soggetti titolari delle indennità previste dalla c.d. APE sociale, di accedere alla pensione "Quota 100". L'ente previdenziale precisa che, nelle ipotesi in cui il soggetto (beneficiario di APE sociale) divenga titolare di un trattamento pensionistico diretto, l'indennità è revocata dalla data di decorrenza della pensione¹⁸. È opportuno comunque chiarire che il soggetto titolare di c.d. APE sociale può richiedere in qualunque momento l'accesso alla pensione in questione al raggiungimento dei requisiti previsti dalla stessa, ma a partire dalla data di decorrenza del suddetto trattamento pensionistico, non si vedrà più erogato il trattamento prevista dalla c.d. APE sociale.

2.6. IL RUOLO DEI FONDI DI SOLIDARIETÀ BILATERALI

Un'importante opportunità viene istituita dall'articolo n. 22 del D.L. 4/2019 per accedere alla pensione "Quota 100", prima che vengano maturati i requisiti anagrafici e contributivi richiesti dalla stessa. Il presente articolo, ai commi 1 e 2, dispone infatti la possibilità, prevista a carico dei fondi di solidarietà bilaterali, di erogare un assegno

¹⁸ INPS, Circ.16 giugno 2017, n. 100, *Indennità di cui all'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (Legge di Bilancio 2017) per soggetti in particolari condizioni (c.d. APE SOCIALE)*. DPCM n. 88 del 23 maggio 2017. *Prime istruzioni*, pp. 11-12.

straordinario finalizzato al sostegno del reddito ai lavoratori che entro il 31 dicembre 2021 raggiungeranno i 62 anni di età e 38 di contributi necessari per richiedere la pensione “Quota 100”. Inoltre, «gli assegni straordinari per il conseguimento della pensione anticipata “quota 100” possono essere riconosciuti solo da quei Fondi di solidarietà bilaterali già costituiti, o in corso di costituzione, che prevedano nel proprio decreto istitutivo la concessione di assegni straordinari per il sostegno al reddito»¹⁹. Si tratta comunque di una forma di sussidio che viene riconosciuta solamente in presenza di accordi o contratti collettivi stipulati, a livello aziendale o territoriale, con i più rappresentativi sindacati a livello nazionale, nei quali devono inoltre essere presenti disposizioni inerenti al ricambio generazionale, riportando chiaramente il numero di lavoratori da assumere in sostituzione dei soggetti richiedenti questo beneficio, finalizzate a garantire i livelli occupazionali. Si tratta di una misura adottata dal Governo M5S-Lega, in attesa di una più ampia riforma dei Fondi di solidarietà bilaterali, con l’obiettivo di favorire politiche di ricambio generazionale e risolvere esigenze di innovazione delle organizzazioni aziendali. Gli accordi in parola dovranno poi essere depositati, entro un massimo di 30 giorni dalla sottoscrizione, in via telematica presso la Direzione territoriale del lavoro competente per poter acquisire efficacia.

In altre parole, attraverso questa prestazione, si fa strada la possibilità per molti lavoratori, che abbiamo al 31 dicembre 2018 almeno 59 anni di età e 35 di contributi,

¹⁹ INPS, Circ. 29 gennaio 2019, n. 10, *Assegni straordinari dei Fondi di solidarietà di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, e prestazioni di accompagnamento alla pensione di cui all’articolo 4, commi da 1 a 7-ter, della legge 28 giugno 2012, n.92. [...]*, p. 4.

di andare in pensione con “quota 94”, a condizione che l’azienda si impegni ad assumere nuovi lavoratori²⁰.

L’assegno straordinario erogato dai Fondi di solidarietà bilaterali al lavoratore per il periodo di accompagnamento al pensionamento, deve essere garantito anche nei 3 mesi successivi alla maturazione del requisito anagrafico e/o contributivo per “Quota 100”, nonché il versamento della correlata contribuzione, visto che per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro diversi dalle Pubbliche amministrazioni e per i lavoratori autonomi è prevista una finestra di accesso al trattamento pensionistico di 3 mesi; «in ogni caso, l’assegno straordinario in argomento non può essere erogato oltre il 31 marzo 2022»²¹.

Il comma 3 del presente articolo dispone inoltre, per tutti quei soggetti che richiedono una qualsiasi prestazione straordinaria erogata da un fondo di solidarietà bilaterale, che quest’ultimo provveda al versamento dei contributi legati a periodi assicurativi utili a conseguire qualunque altro diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata, riscattabili o conseguibili, a condizione che il datore di lavoro paghi allo stesso Fondo la provvista finanziaria di sua competenza; queste somme versate dal datore di lavoro al Fondo sono deducibili dalla base imponibile fiscale poiché costituisce costo del lavoro. Tuttavia è bene precisare che per le aziende potrebbe costare parecchio aiutare i propri dipendenti a raggiungere la pensione attraverso questo meccanismo, dato che la provvista finanziaria comprende i seguenti costi:

²⁰ Cfr., G. DI CORRADO, *I fondi di solidarietà nella più recente evoluzione legislativa*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, volume 2, pp. 434-435.

²¹ A. FORTE, *Quota 100 come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 57.

- Un contributo straordinario finalizzato a coprire l'intero importo dell'assegno al lavoratore;
- I contributi legati alla durata dell'esodo;
- Le spese di gestione sostenute dall'INPS per l'erogazione della prestazione straordinaria;

Ad oggi i Fondi di solidarietà bilaterali risultano costituiti in soli 16 settori, ad esempio il settore del credito, assicurazioni, Ferrovie dello Stato, ecc.

2.7. ESCLUSIONI

La possibilità di andare in pensione in maniera anticipata attraverso “Quota 100” non è riconosciuta a tutti i lavoratori, anche nel caso in cui abbiano maturati i requisiti richiesti dalla stessa; infatti l'articolo 14, comma 9, del D.L. 4/2019 dispone che le prestazioni relative al trattamento pensionistico in parola non trovano applicazioni ai fini del conseguimento delle prestazioni previste dall'articolo 4, comma 1 e 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, nonché quelle erogate ai sensi dell'articolo 26, comma 9, lettera b), e dell'articolo 27, comma 5, lettera f), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. In base a tali disposizioni rimarrebbero escluse:

- Le prestazioni all'esodo (c.d. Isospensione) previste da accordi tra datori di lavoro di imprese con più di 15 dipendenti e i Sindacati maggiormente rappresentativi a livello aziendale, il cui obiettivo è quello di incentivare alla pensione i dipendenti più anziani;

- Le prestazioni straordinarie dei Fondi bilaterali corrisposte a quei lavoratori che raggiungano entro 5 anni i requisiti richiesti dalla pensione di vecchiaia o anticipata.

Questa era l'interpretazione che inizialmente era stata fatta alla norma; tuttavia l'INPS, con il messaggio del 14 giugno 2019, n. 2251 chiarisce che anche i titolari di prestazioni di accompagnamento alla pensione e di assegni straordinari di solidarietà possono andare in pensione anticipata con "Quota 100". Nella disposizione iniziale infatti, non risultava molto chiara la possibilità per i titolari di queste prestazioni di richiedere "Quota 100" nel caso venissero maturati i requisiti per la pensione in parola prima della scadenza naturale delle stesse, ovvero al raggiungimento della pensione di vecchiaia o di quella anticipata. L'ente previdenziale precisa al riguardo che i soggetti interessati possano interrompere anticipatamente i trattamenti di esodo ed accedere al trattamento pensionistico "Quota 100" nel momento in cui vengono perfezionati i requisiti anagrafico e contributivo. Si tratta comunque di una possibilità che viene concessa a questi soggetti, e non di un obbligo; ognuno potrà quindi valutare la convenienza ad esercitare questa opzione, dato che interrompere anticipatamente l'assegno di isospensione o straordinario comporta la liquidazione di un assegno pensionistico inferiore all'importo che riceverebbe alla scadenza naturale dei trattamenti in parola, dovuto dall'interruzione del versamento dei contributi di competenza dell'azienda. Inoltre è bene ricordare che, con la liquidazione della pensione anticipata in questione, vige il divieto di cumulare con la stessa i redditi derivanti da lavoro, a differenza di quanto previsto per le prestazioni di esodo in parola che consentono di percepire

l'assegno e al tempo stesso di svolgere attività lavorativa. D'altro canto, questa rappresenta sicuramente una soluzione molto vantaggiosa per le imprese coinvolte dato che permette loro di non versare più l'assegno e i relativi oneri della contribuzione ad esso correlata.

Le disposizioni previste dall'articolo 14 inerenti "Quota 100" non si applicano altresì al personale militare delle Forza armate, soggetto alla specifica disciplina contenuta nel D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165 e al personale delle Forze di Polizia e di Polizia penitenziaria, nonché al personale operativo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e al personale della Guardia di Finanza²². Tuttavia l'Ente previdenziale, con il messaggio n. 1551 del 16 aprile 2019 chiarisce che l'accesso a "Quota 100" è consentito anche a quei soggetti che abbiano rivestito le predette qualifiche, a condizione che:

- non abbiano svolto come ultima attività lavorativa la qualifica di "militare" o equiparato;
- questa non abbia dato luogo alla liquidazione di un altro trattamento pensionistico;

offendo loro la possibilità di cumulare, e quindi valorizzare, i periodi di contribuzione.

Altra categoria che viene esclusa dalla possibilità di richiedere la pensione anticipata "Quota 100" è quella dei professionisti, dato che la riforma pensionistica è rivolta esclusivamente agli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme

²² A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 12.

esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'INPS, nonché alla gestione separata disciplinata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, articolo 2, comma 26. Quest'ultimi, dato che versano i loro contributi nelle rispettive casse previdenziali di categoria, vengono di conseguenza esclusi dal trattamento pensionistico in questione. Ad essi viene inoltre posto il divieto di cumulare i periodi contributivi con quelli versati nelle casse private, visto che la legge consente, per raggiungere i 38 anni di contribuzione richiesti da "Quota 100", di cumulare i periodi assicurati nelle Gestioni amministrare dall'INPS, a patto che non siano cronologicamente sovrapposti.

Discorso diverso deve essere invece fatto per i professionisti che già percepiscono il trattamento pensionistico a carico dalla relativa Cassa professionale; infatti l'INPS con lo stesso messaggio sopraddetto, chiarisce che «la titolarità di pensione a carico delle forme previdenziali diverse da quelle indicate all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 4/2019 (ad esempio, Fondo Enasarco, Casse professionali, ecc.) non osta al conseguimento della pensione quota 100»²³. Da queste disposizioni si deduce chiaramente come il professionista pensionato possa richiedere "Quota 100" per una seconda pensione.

Un'ulteriore categoria che viene esclusa dall'accesso al trattamento pensionistico in questione è quella rappresentata dai professionisti dello spettacolo e dei creativi italiani (ovvero gli attori, scrittori, musicisti, danzatori, etc.), così come affermato dalla Slc

²³ INPS, Messaggio 16 aprile 2019, n. 1551, *Quesiti sulle nuove disposizioni in materia di pensione anticipata introdotte dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Chiarimenti*, p. 6.

Cgil nazionale, attraverso la sindacalista Emanuela Bizi, denunciando che per le predette categorie di lavoratori non vi è alcuna possibilità di poter accedere a “Quota 100”; i requisiti fissati da quest’ultima infatti tagliano fuori i lavoratori in parola, sottolineando come le collaborazioni occasionali di importo non superiore ai 5.000€ nello spettacolo, soggetto ad obbligo di contribuzione, non permettano di accedervi. Il motivo è da ricondursi ai diritti d’autore e al diritto connesso, considerati dall’Ente previdenziale come redditi da lavoro e quindi incumulabili con la pensione in parola (così come previsto dalla circolare INPS del 9 agosto 2019, n. 117), in contrapposizione invece a quanto dichiarato dal Sindacato lavoratori della comunicazione, il quale sostiene che gli stessi debbano considerarsi come remunerazione per un’opera dell’ingegno di proprietà di chi la genera.

3. LE ALTRE MISURE IN MATERIA PENSIONISTICA PREVISTE DAL D.L. 4/2019

3.1. OPZIONE DONNA ED EVOLUZIONE NORMATIVA

L'articolo 16 del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, ha previsto la reintroduzione, per l'anno 2019, di un regime agevolato che consente alle donne lavoratrici che abbiano maturato determinati requisiti e condizioni, di accedere in maniera anticipata alla pensione, lasciando quindi il mondo del lavoro in anticipo rispetto alle ordinarie previste dall'ordinamento giuridico; questo regime è meglio conosciuto con il nome di "Opzione donna"¹. L'istituto fu introdotto per la prima volta dalla Legge 23 agosto 2004, n. 243 (la c.d. "Riforma Maroni") e successivamente ripreso dal D.L. 201/2011 (la c.d. "Riforma Monti-Fornero").

La Legge 243/2004, attraverso l'articolo 1, comma 9, aveva previsto fino al 31 dicembre 2015, in via sperimentale, la possibilità per le lavoratrici dipendenti con una età non inferiore a 57 anni (età innalzata a 58 per le lavoratrici autonome) la possibilità di conseguire la pensione di anzianità, fatta salva la maturazione di un periodo contributivo in ogni caso non inferiore ai 35 anni; facoltà che veniva riconosciuta dall'Ente solo a condizione che la lavoratrice accettasse di vedersi calcolare il trattamento pensionistico con il sistema di calcolo c.d. "contributivo". Facoltà che venne riconosciuta anche a tutte quelle lavoratrici che avessero maturato i requisiti

¹ Cfr., G. DI CORRADO, *Opzione donna con la legge n. 26/2019*, in *Pratica lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 13, pp. 39-41.

richiesti dalla stessa entro il 31 dicembre del 2015, con decorrenza successiva a tale data per effetto delle c.d. “finestre d’uscita”, così come precisato dall’articolo 1, comma 281, dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208. La facoltà di accedere a questo istituto fu anche estesa a tutte quelle lavoratrici che, a causa degli incrementi connessi alla speranza di vita, non riuscirono a maturare entro la data del 31 dicembre 2015 i requisiti richiesti dalla stessa disposizione.

Quest’istituto, poco utilizzato nei periodi successivi alla sua emanazione, è stato invece esercitato da parecchie lavoratrici successivamente alla Riforma Fornero, che innalzò notevolmente non solo l’età necessaria per il pensionamento, ma anche il requisito contributivo, consentendo loro di abbandonare l’attività lavorativa in anticipo, seppure con una diminuzione dell’importo dell’assegno pensionistico.

3.1.1. REQUISITI E NOVITÀ PER IL 2019

Per il 2019, come precedentemente detto, grazie all’articolo 16 del D.L. 4/2019 viene attuata una proroga di questo istituto in favore delle lavoratrici del gentil sesso nate entro il 31 dicembre 1960 (entro il 31 dicembre 1959 per le lavoratrici autonome). Nello specifico, tale facoltà può essere esercitata dalle lavoratrici che alla data del 31 dicembre 2018 abbiano²:

² M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L’avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell’insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2, p. 100.

- Maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni;
- Raggiunto un'età anagrafica non inferiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti (età innalzata a 59 per le lavoratrici autonome);

al medesimo articolo, viene altresì precisato che «il predetto requisito di età anagrafica non è adeguato agli incrementi alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122³».

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione da parte delle lavoratrici che richiedono il trattamento pensionistico in parola, oltre la cessazione di ogni attività di lavoro dipendente dal momento in cui si inizia a ricevere la pensione (non viene invece richiesta la cessazione dell'attività svolta in qualità di lavoratrice autonoma), è la decorrenza del primo assegno pensionistico, dato che si tratta di una prestazione che è soggetta al decorso delle c.d. “finestre d'uscita”. In base alle disposizioni contenute nell'articolo 16, comma 2, del presente Decreto-legge infatti, è previsto il decorso di un periodo di tempo pari a:

- 12 mesi per le lavoratrici dipendenti del settore privato, dalla data di maturazione dei requisiti richiesti dalla stessa;

³ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, in materia di “*Disposizione urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”, articolo 16, comma 1.

- 18 mesi per le lavoratrici il cui trattamento pensionistico viene liquidato a carico delle Gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi, dalla data di maturazione dei suddetti requisiti;

Viene in ogni caso garantito alle lavoratrici che maturino i requisiti in parola entro il 31 dicembre 2018, di poter conseguire la suddetta pensione anticipata anche successivamente alla prima decorrenza utile; al tempo stesso viene precisato dalla circolare INPS n.11 del 29 gennaio 2019 che la liquidazione dell'assegno pensionistico non può in ogni caso avvenire prima del 30 gennaio 2019, ovvero il giorno successivo dall'entrata in vigore del Decreto-legge 4/2019.

Per le lavoratrici appartenenti al comparto scuola e AFAM viene altresì previsto, una volta maturati i requisiti dettati da "Opzione donna", di poter accedere alla pensione anticipata rispettivamente a partire dal 1° settembre 2019 e dal 1° novembre 2019. Entro il 28 febbraio 2019, il relativo personale assunto a tempo indeterminato che decide di accedere alla pensione anticipata, deve presentare domanda di cessazione dal servizio con decorrenza a partire rispettivamente dell'inizio dell'anno scolastico (per il personale del comparto scuola) o di quello accademico (per il personale AFAM).

Si ricorda inoltre che, per i soggetti che richiedono la pensione anticipata in parola, è previsto il calcolo dell'assegno pensionistico attraverso il sistema di calcolo contributivo, sicuramente più penalizzante in termini di importo corrisposto rispetto al sistema di calcolo retributivo; quest'ultimo prevede infatti la determinazione della pensione in base alle retribuzioni percepite dal lavoratore, e non in base ai contributi

versati dallo stesso. La riduzione sulla prestazione non è fissa, dipende da numerose variabili che intervengono nel momento in cui si procede a calcolare la pensione, tuttavia si stima una riduzione dell'importo che può variare dal 25 al 35%; al tempo stesso risulta però risulta corretto sottolineare che la lavoratrice, attraverso questa opzione, avrà sì un assegno pensionistico più “magro”, ma allo stesso tempo consentirà a quest'ultima di lasciare il mondo del lavoro con notevole anticipo rispetto a quanto previsto dalle norme attuali.

Ai fini della richiesta della pensione anticipata attraverso “Opzione donna”, questa «può essere presentata anche il mese precedente la decorrenza della pensione e non al momento del raggiungimento dei requisiti⁴». In base a quanto appena detto, la lavoratrice potrà anche presentare la domanda di pensione in qualsiasi momento, anche successivamente all'apertura della “finestra mobile”; ciò comporta inevitabilmente che la decorrenza sarà per forza di cose successiva alla stessa finestra, così come precisato dall'INPS con il Messaggio n. 1182, del 15 marzo 2017.

3.1.2 LA CONTRIBUZIONE UTILE AI FINI DELLA PENSIONE

Come già descritto precedentemente, per richiedere il trattamento pensionistico in parola, è richiesto un periodo contributivo pari o superiori a 35 anni. A tal fine l'INPS, con la circolare del 29 gennaio 2019, n. 11, precisa che ai fini del perfezionamento del requisito contributivo, debba essere presa in considerazione tutta quella versata o

⁴ A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 19.

accreditata in favore della lavoratrice richiedente la pensione anticipata, a qualsiasi titolo. Sulla base di tali disposizioni quindi, si intuisce che possano essere considerati i contributi⁵:

- Obbligatori;
- Da riscatto o da ricongiunzione;
- Volontari o figurativi;

Ai fini del perfezionamento del requisito contributivo, non possono invece essere presi in considerazione i soli contributi figurativi che vengono accreditati per malattia, per disoccupazione e/o per prestazione equivalenti. Questi contributi vengono solamente utilizzati per determinare la misura del trattamento pensionistico, e non ai fini del diritto stesso. Sempre sotto questo punto di vista, inoltre, risulta doveroso sottolineare che la lavoratrice non può raggiungere i 35 anni di contribuzione attraverso l'istituto del cumulo o della totalizzazione; in altre parole, non viene concessa la possibilità alla stessa di sommare i contributi versati presso più gestioni previdenziali diverse tra loro; tuttavia alla lavoratrice viene riconosciuta la possibilità di totalizzare i contributi esteri.

⁵ Cfr., G. DI CORRADO, *Opzione donna con la legge n. 26/2019*, in *Pratica lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 13, pp. 39-41.

3.2 APE SOCIALE

Un'altra misura toccata dal Decreto-legge del 28 gennaio 2019, n.4, ha riguardato la proroga per un anno (fino al 31 dicembre 2019)⁶ dell'“APE sociale” (c.d. “anticipo pensionistico”), ovvero un'indennità, a carico dello Stato, che viene liquidata dall'INPS in favore di tutti quei soggetti, con una età non inferiore a 63 anni, che si vengano a trovare in determinate condizioni previste dalla legge, a patto che il lavoratore non abbia maturato il diritto a richiedere pensione in Italia o all'estero. L'APE sociale consente quindi al soggetto che ne faccia domanda, di lasciare il mondo del lavoro anticipatamente, in attesa di raggiungere il requisito anagrafico richiesto per accedere alla pensione di vecchiaia (67 anni per il 2019), attraverso l'erogazione, con cadenza mensile, di un assegno il cui importo massimo non può essere superiore ai 1.500€ lordi, calcolato attraverso le stesse modalità con cui verrà determinata la futura pensione.

3.2.1. REQUISITI PER L'APE SOCIALE

L'indennità prevista dall'APE sociale viene riconosciuta ai richiedenti che si trovino in determinate condizioni e che soddisfino, al momento della richiesta, i seguenti requisiti generali indicati dalla legge:

⁶ Cfr., D. CIRIOLI, *Da Quota 100 a Opzione donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 7, p. 399.

- Un'età anagrafica pari o superiore a 63 anni;
- Non essere titolare di una pensione diretta o indiretta in Italia o all'estero;
- Avere una contribuzione pari ad almeno 30 anni (innalzata a 36 anni per i soggetti che svolgono invece attività definite come "gravose"; mentre per le lavoratrici donne, in particolar modo per le mamme, viene altresì previsto uno sconto pari ad 1 anno per ogni figlio da detratte al minimo contributivo richiesto dalla stessa APE sociale, fino ad un massimo di 2. «Ai figli legittimi sono equiparati quelli naturali e gli adottivi⁷»).
- Essere residenti in Italia;
- Maturazione di una pensione di vecchiaia, al termine del periodo di APE sociale, non inferiore a 1,4 volte l'importo della pensione minima erogato dall'INPS (circa 718 euro al mese per l'anno 2019);

è richiesta altresì, ai fini dell'ammissione al beneficio, la cessazione dell'attività di lavoro dipendente, autonomo e parasubordinato, sia nel caso in cui questo venga svolto in Italia, sia all'estero; sono tuttavia previste delle eccezioni:

- è consentito al lavoratore, dipendente o parasubordinato, di continuare a lavorare purché non ne derivino redditi superiori a 8.000€ annui lordi;

⁷ M. LONGONI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, p. 70.

- Viene concesso al lavoratore autonomo di cumulare i redditi da lavoro con l'indennità prevista dall'APE sociale fino ad un importo massimo di 4.800€ annui lordi;

Viene inoltre previsto, in caso di superamento dei suddetti limiti, il decadimento della prestazione in parola e si provvede al relativo recupero, da parte dell'INPS, delle somme indebitamente percepite dal soggetto nel corso dell'anno in cui il superamento si è verificato.

L'indennità in parola non può essere cumulata con tutti quei trattamenti, derivanti da situazioni di disoccupazione involontaria, che vengono erogati con l'obiettivo di sostenere il reddito, né tantomeno con l'assegno di disoccupazione e nemmeno con l'indennizzo riconosciuta a seguito di cessazione definitiva dell'attività commerciale.

3.2.2 DESTINARI APE SOCIALE

Destinatari dell'istituto in parola sono tutti i soggetti che risultano iscritti all'Assicurazione Generale Obbligatoria dei lavoratori dipendenti, alle forme esclusive e sostitutive della stessa, alle gestioni speciali previste per i lavoratori autonomi e alla Gestione Separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 335/1995⁸. Si tratta quindi di una facoltà che viene riconosciuta sia a dipendenti pubblici che privati (con esclusione dei liberi professionisti iscritti ad Albi professionali), nonché ai lavoratori

⁸ Cfr., D. CIRIOLI, *Da Quota 100 a Opzione donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 7, pp. 399-400.

autonomi che, oltre a dover possedere i requisiti precedentemente elencati, debbano trovarsi in situazioni di difficoltà, corrispondenti a particolari profili di tutela raggruppabili in quattro categorie:

1. Disoccupati che da almeno 3 mesi non percepiscano più la prestazione di disoccupazione loro riconosciuta; situazione che deve derivare da cessazione del rapporto di lavoro a seguito di licenziamento (anche collettivo), da dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di conciliazione dettata per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivi, così come previsto dalla Legge 604/1966, articolo 7. A questa categoria sono stati aggiunti, a partire dal 2018, tutti quei lavoratori il cui stato di disoccupazione sia derivante dalla scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, a patto che siano stati assunti come dipendenti per almeno 18 mesi nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto lavorativo⁹.
2. *Caregivers*, ovvero soggetti che assistono, da almeno 6 mesi dal momento della richiesta, il coniuge, l'unito civilmente, o un parente di primo grado convivente con un handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. A questa categoria sono stati aggiunti, a partire dal 2018 a seguito di un correttivo introdotto nella legge di bilancio 2018, un parente o un affine convivente di secondo grado qualora i genitori o il coniuge della persona affetta

⁹ Cfr., M. LONGONI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, pp. 70-71.

da handicap abbiano compiuto i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti, siano deceduti o mancanti.

3. Invalidi civili con una riduzione della capacità lavorativa, confermata dalle commissioni competenti in materia, non inferiore al 74%;

4. Addetti ad attività c.d. "gravose" con un'anzianità contributiva non inferiore a 36 anni, che abbiano svolto per un periodo di almeno 7 anni negli ultimi 10, una delle seguenti 15 attività:

- Operai dell'industria estrattiva, appartenenti al settore dell'edilizia o della manutenzione degli edifici;
- Conciatori di pelle e di pellicce;
- Conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante;
- Conduttori di gru o di macchinari mobili addetti alla perforazione nelle costruzioni;
- Guidatori di camion o di mezzi pesanti;
- Personale del comparto infermieristico e delle ostetriche ospedaliere il cui lavoro sia organizzato per turni, svolte in strutture ospedaliere;
- Addetti all'assistenza personale nei confronti di soggetti non autosufficienti (in condizione permanente o transitoria, nonché le persone anziane in convalescenza);

- Insegnati della scuola dell'infanzia e educatori degli asili nido;
- Professioni che prevedono attività di carico, scarico, e movimentazione delle merci, ovvero facchini, addetti allo spostamento merci e loro assimilati;
- Operatori ecologici, nonché altri soggetti addetti alla raccolta e/o alla separazione dei rifiuti;
- Personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia;
- Pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare, dipendenti o soci di cooperative;
- Operai della pesca, della zootecnia e dell'agricoltura;
- Personale marittimo imbarcato a bordo
- Operai del settore siderurgico e di quello del vetro addetti a lavori ad alte temperature;

3.2.3 DURATA E DECORRENZA

La decorrenza della prestazione connessa all'APE sociale è prevista a partire dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della relativa domanda di accesso al beneficio, a condizione che vengono soddisfatti tutti i requisiti sopraindicati e che il lavoratore (o la lavoratrice) si trovi in uno dei predetti profili di tutela, previa

cessazione del rapporto di lavoro dipendente, autonomo e parasubordinato, svolto in Italia o all'estero. Il sussidio economico viene garantito fino a quando il soggetto non raggiunge il requisito anagrafico richiesto per accedere alla pensione di vecchiaia. Per i soggetti che intendono richiedere l'istituto in parola, e che prevedono di maturare i requisiti d'accesso entro la fine del 2019, devono presentare istanza entro le seguenti date:

- 31 marzo 2019;
- 15 luglio 2019;
- 30 novembre 2019;

«Possono presentare domanda di verifica delle condizioni di accesso all'APE sociale, stante il permanere delle stesse, anche tutti coloro che hanno perfezionato i requisiti negli anni precedenti e che non hanno presentato la relativa domanda, nonché i soggetti decaduti dal beneficio (ad esempio per il superamento dei limiti reddituali annuali) che intendono ripresentare domanda¹⁰». In realtà è bene precisare che sono necessarie, per ottenere il riconoscimento dell'APE sociale, due distinte domande da presentare con tempistiche differenti: la prima ha come fine quello di ottenere il riconoscimento del diritto da parte dell'INPS; la seconda è invece finalizzata alla liquidazione dell'indennità. L'Ente ha l'onere di comunicare ai richiedenti l'esito delle domande di verifica dei requisiti entro:

¹⁰ A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 78.

- Il 30 giugno 2019 per le domande presentate entro la prima scadenza;
- Il 15 ottobre 2019 per le domande pervenutegli entro la seconda scadenza;
- Il 31 dicembre 2019 per le domande di verifica delle condizioni presentate entro il 30 novembre 2019.

Nel caso in cui l'INPS riceva queste domande successivamente alle prime due scadenze fissate, e in ogni caso entro il 30 novembre 2019, queste verranno prese in considerazione solamente se, a seguito del monitoraggio delle domande, residueranno risorse finanziarie (incrementate di 16,2 milioni per l'anno 2019, rispetto ai 647 milioni già stanziati dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232). Infatti l'INPS, al fine di verificare se le risorse finanziarie assegnate all'APE sociale siano in misura sufficienti alla copertura del beneficio rispetto a tutti i soggetti che ne hanno diritto (previa verifica), procede al c.d. "monitoraggio delle domande", effettuato sulla base della maggiore prossimità al requisito anagrafico richiesto per l'accesso alla pensione di vecchiaia (ovvero vengono privilegiati coloro che sono più vicini a quest'ultima), e a parità di requisito, dalla data di presentazione della prima domanda, finalizzata alla verifica dei requisiti di accesso al beneficio. «Qualora l'onere finanziario accertato, anche in via prospettica, sia superiore allo stanziamento previsto, l'INPS provvede all'individuazione dei soggetti esclusi dal beneficio nell'anno di riferimento e al conseguente posticipo della decorrenza dell'indennità loro dovuta¹¹».

¹¹ INPS, Circ. 16 giugno 2017, n. 100, *Indennità di cui all'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (Legge di Bilancio 2017) per soggetti in particolari condizioni (c.d. APE SOCIALE)*. DPCM n. 88 del 23 maggio 2017. *Prime istruzioni*.

La domanda di riconoscimento delle condizioni può essere presentata a partire dal 29 gennaio 2019, giorno successivo all'emanazione del Decreto-legge 4/2019, da parte di tutti i soggetti che matureranno predetti requisiti entro la fine del 2019. Indipendentemente dal momento in cui il lavoratore richiedente l'indennità in parola maturi i requisiti previsti dalla stessa, la decorrenza del trattamento non potrà in ogni caso essere anteriore al 1° febbraio 2019. Risulta altresì corretto sottolineare che, come precisato dall'INPS con il Messaggio n. 402 del 29 gennaio 2019, nel caso in cui il lavoratore interessato, che abbia effettuato domanda di riconoscimento delle condizioni di accesso e abbia al contempo già maturato i requisiti, al fine di non perdere ratei dell'indennità, deve presentare anche la domanda di APE sociale¹².

3.2.4 IMPORTO DELL'APE SOCIALE

I soggetti che vengono ammessi al trattamento previsto dall'APE sociale, percepiscono un assegno di accompagnamento fino al raggiungimento della pensione di vecchiaia. L'assegno in argomento viene erogato dall'INPS, a carico dello Stato, per 12 mensilità l'anno (a differenza della pensione, non viene prevista la liquidazione della c.d. "tredicesima") ed è pari all'importo della rate mensile della pensione quantificata al momento di accesso alla prestazione (se l'importo della stessa risultasse inferiore a 1.500€) oppure pari a 1.500€ (nel caso in cui la pensione che percepirà il soggetto sarà pari o superiore all'importo in parola). In base a tali disposizioni si intuisce quindi che

¹² Cfr., A. FORTE, *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, pp. 78-80.

l'istituto in parola non prevede un importo minimo, dato che questo dipende dalla futura pensione del lavoratore, ma al tempo stesso viene definito un ammontare massimo. Si precisa inoltre che questo importo non è soggetto a rivalutazione, né tantomeno viene prevista dalla legge un'integrazione al trattamento minimo.

Nel caso in cui il soggetto abbia svolto differenti lavorazioni nel corso della propria vita lavorativa, ed abbia quindi versato contributi presso più gestioni, tra quelle interessate dall'istituto in argomento, la determinazione dell'indennità pensionistica mensile viene effettuato pro-quota per ciascuna Gestione, in rapporto ai rispettivi periodi contributivi e sulla base delle regole di calcolo previste da ciascun ordinamento. Non viene inoltre previsto, durante il periodo di liquidazione dell'indennità, il versamento della contribuzione figurativa.

Sotto un punto di vista fiscale, le prestazioni in parola percepite dal lavoratore sono trattate come un qualsiasi reddito da lavoro dipendente, e sono soggette quindi alle aliquote IRPEF, alle quali vanno sommate le addizionali regionali e comunali indicate dagli enti locali.

È altresì disposto il decadimento dell'APE sociale al ricorrere di una delle seguenti condizioni:

- Raggiungimento dell'età per accedere alla pensione di vecchiaia,
- Superamento dei suddetti limiti di reddito derivanti da lavoro dipendente e/o occasionale;

- Decesso del titolare (in questo caso la prestazione non è reversibile ai superstiti);

3.3. CENNI SULLA PENSIONE DI CITTADINANZA

Prima di introdurre la pensione di cittadinanza, risulta doveroso spendere qualche parola in merito al Reddito di cittadinanza (Rdc), istituito con l'articolo 1, comma 1, del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, dal Governo Lega-M5S. Il Rdc viene definito come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro¹³». Esso rappresenta una nuova forma di sussidio mensile, a contrasto della povertà, riservate a determinate categorie di soggetti, istituita a partire dal 1° aprile 2019 ed in sostituzione del Reddito di inclusione (r.e.i)¹⁴. Il Rdc si “trasforma” in Pensione di cittadinanza (Pdc) al compimento del 67° anno di età. Le regole di funzionamento sono analoghe a quelle dettate per il Reddito di cittadinanza, ma si tratta di un beneficio economico rivolto esclusivamente verso tutte quelle famiglie di anziani che si trovino in particolari situazioni di difficoltà, non essendo inoltre, i componenti del nucleo, soggetti

¹³ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, in materia di “*Disposizione urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”, articolo 1, comma 1.

¹⁴ M. CORTI, A. SARTORI, *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2, p. 88.

all'adempimento di obblighi legati al lavoro. A tal proposito basterà, fermo restando la maturazione di precisi requisiti, presentare domanda di accesso al sussidio per poter iniziare a riceverlo; «la richiesta può essere effettuata altresì presso i centri di assistenza fiscale, [...] nonché, a decorrere dal mese di aprile, presso gli Istituti di Patronato¹⁵». La gestione della Pensione di cittadinanza è di competenza, così come previsto per il Rdc, dell'INPS.

Si tratta di un beneficio che non viene riconosciuto indistintamente a tutti i soggetti, ma a solo quei nuclei familiari composti esclusivamente da una o più persone di età non inferiore a 67 anni. Tuttavia la Legge 28 marzo 2019, n. 26 (che converte, con modificazioni, in legge il D.L. 4/2019), ha esteso questo sussidio in favore di quei nuclei familiari i cui componenti, con un'età in ogni caso pari o superiore a 67 anni, convivano esclusivamente con uno o più persone non autosufficienti o affette da gravi disabilità (indipendentemente dall'età anagrafica di quest'ultimi). Per poter richiedere la Pdc è necessario, oltre al possesso di un'età anagrafica minima, soddisfare uno dei seguenti requisiti:

- Essere cittadino italiano o dell'Unione Europea;
- Essere straniero soggiornante di lungo periodo (con regolare permesso di soggiorno a tempo indeterminato) o apolide in possesso di analogo permesso;

¹⁵ INPS, Circ. 5 luglio 2019, n. 100, *Legge 28 marzo 2019, n. 26, di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Modifiche alla disciplina del Reddito e della Pensione di cittadinanza, p. 4.*

- Essere cittadino straniero familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;
- Essere titolare di protezione internazionale;

Il richiedente il sussidio in parola, deve inoltre risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in maniera continuativa, al momento della presentazione della domanda.

Per le finalità in argomentazione, i soggetti che richiedano la Pdc devono al tempo stesso rispettare precisi requisiti patrimoniali e reddituali stabiliti dalla legge, ovvero¹⁶:

- Un valore ISEE non superiore a 9.360€;
- Un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000€;
- Il valore del patrimonio mobiliare non deve essere superiore ad un ammontare complessivo di 6.000€, incrementato di:
 - 2.000€ per ogni componente del nucleo familiare, fino ad un massimo di 10.000€;
 - 1.000€ per ogni figlio successivo al secondo;
 - 5.000€ per ogni componente con disabilità (media, grave e non autosufficiente);

¹⁶ Cfr., M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Reddito di cittadinanza: beneficiari e beneficio economico*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 14, pp. 855-856.

- Un valore del reddito familiare che non deve eccedere i 7.560€;

Viene altresì disposto che nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o, in alternativa, avere la piena disponibilità di:

- Autoveicoli, anche di seconda mano, immatricolati per la prima volta nei sei mesi antecedenti la presentazione della domanda;
- Autoveicolo con una cilindrata superiore a 1.600cc o motoveicolo oltre i 250cc, immatricolati per la prima volta nei due anni antecedenti la domanda;
- Navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del D.lgs 18 luglio 2005, n. 171;

Si tratta quindi di una serie di requisiti “restrittivi” finalizzati a far sì che il beneficio venga riconosciuta solamente in favore di quei soggetti che effettivamente si trovano in condizioni particolarmente svantaggiate.

3.3.1 IMPORTO E DECORRENZA DEL SUSSIDIO

L'importo massimo che viene riconosciuto ai nuclei familiari che presentano richiesta di Pensione di cittadinanza (e vengono successivamente ammessi) è pari a 780€ per ogni persona adulta e disoccupata, single e senza alcun reddito. La somma dell'assegno (esente da IRPEF) che viene liquidata su base annua si compone di due distinte quote:

- La prima ad integrazione del reddito familiare fino ad un massimo di 7.560€ annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza;

- La seconda rappresenta invece un “sostegno all’affitto” rivolte a tutte quelle famiglie che non hanno la proprietà della casa di abitazione, per un importo che non può essere superiore a 1.800€ annui¹⁷;

Si evince chiaramente come, per rispettare l’importo massimo di 780€ mensili, il beneficio economico non possa eccedere i 9.360€ annui. La Pdc viene corrisposta per un numero pari a 12 mensilità l’anno.

Per i soggetti che già ricevono il Reddito di cittadinanza, una volta maturato il requisito anagrafico, la Pdc inizia a decorrere dal mese successivo a quello del compimento del 67° anno di età; in queste circostanze infatti, la trasformazione opera d’ufficio. Il beneficio ha una durata pari a 18 mesi, successivamente esso si rinnova in maniera automatica, a differenza del Reddito di cittadinanza per il quale deve essere fatta una nuova richiesta.

Tuttavia, in caso di insufficienza delle risorse stanziare per soddisfare le domande (sia del Rdc che della Pdc), l’INPS provvederà ad avvisare il Ministero del Lavoro e dell’Economia, i quali emaneranno, entro 30 giorni, un decreto finalizzato a ristabilire la compatibilità finanziaria attraverso una riduzione del beneficio. In altre parole, i beneficiari del Rdc e della Pdc vedranno ridursi l’importo del sussidio; tuttavia tale rimodulazione opera solo nei confronti delle liquidazioni successive al blackout finanziario.

¹⁷ Cfr., M. LONGONI, *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, pp. 12-13.

Vengono disposte inoltre penalizzazioni nel caso in cui il beneficio non venga speso interamente: le somme accreditate devono essere spese entro il mese successivo, altrimenti si provvederà a sottrarre l'importo non speso (nel limite del 20%) dalla mensilità successiva. Oltretutto, ogni semestre, si provvede a decurtare dalla carta elettronica le disponibilità non spese o non prelevate nei 6 mesi precedenti. Risulta corretto inoltre mettere in evidenza che il beneficio economico può essere utilizzato solo per soddisfare determinati bisogni previsti dallo stesso istituto; è infatti vietato utilizzare le predette somme ai fini del gioco d'azzardo o di altri prevedono vincite in denaro.

CONCLUSIONI

Scopo della presente tesi è stato quello di mettere in luce le principali cause che hanno portato alla serie di riforme che si sono succedute a partire dagli anni Novanta, e che hanno cambiato notevolmente il sistema pensionistico in Italia. Si è passati infatti da periodi in cui i lavoratori avevano la possibilità non solo di andare in pensione con un'età relativamente giovane, ma soprattutto vedevano calcolarsi il proprio trattamento pensionistico sulla base degli ultimi stipendi percepiti (in questi casi, l'importo pensionistico variava dal 70/80% della retribuzione), ad altri (come quelli attuali), caratterizzati da un aumento graduale e costante dell'età non solo anagrafica, ma anche contributiva. Quindi età anagrafica più alta per accedere alla pensione, determinata, quest'ultima, in base al sistema di calcolo contributivo, metodo sicuramente più penalizzante rispetto a quello retributivo.

L'analisi condotta ha permesso di individuare tra le principali motivazioni che hanno portato a tali interventi:

- Invecchiamento della popolazione e aumento della vita media, con conseguente espansione della Spesa pubblica per pensioni;
- Diminuzione dei tassi di natalità;
- Rallentamento della crescita economica.

Si tratta di una serie di fattori che hanno spinto i governi a riformare profondamente il sistema pensionistico italiano in modo da preservarne la sua sostenibilità. Tuttavia, con riferimento all'aumento della speranza di vita, risulta doveroso sottolineare che questo

non può essere considerato come il principale fattore scatenante l'aumento della Spesa pubblica pensionistica, alla luce del fatto che, altri paesi che presentano una demografia simile, non hanno riscontrato un analogo incremento della stessa; piuttosto le cause sarebbero da ricercare nelle generosità del nostro sistema di calcolo delle pensioni, a partire dal momento in cui proprio lo stesso fattore demografico avrebbe suggerito un maggior rigore¹. Recenti studi hanno infatti dimostrato come in Italia vi sono pensioni di anzianità il cui periodo di pagamento ha ormai raggiunto il doppio (e in alcuni casi il triplo) rispetto a quello di contribuzione². Sotto questo punto di vista infatti, al fine di perseguire il contenimento della spesa sociale in favore delle pensioni, la Riforma Fornero ha provveduto ad “agganciare” l'età di pensionamento agli incrementi della speranza di vita, in modo da ritardare l'uscita del soggetto dal mondo del lavoro. Da tali interventi infatti, negli anni successivi, si è registrato un progressivo innalzamento sia dell'età anagrafica che di quella contributiva, richiesta per accedere alla pensione (al 2019 pari a 67 anni con una contribuzione minima di almeno 20 per la pensione di vecchiaia; 41 e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini per richiedere alla pensione anticipata), passando quindi ad una eccessiva rigidità e severità. Proprio in questo contesto va ad inserirsi “Quota 100”, una nuova misura pensionistica varata per un periodo sperimentale dal Governo Lega-M5S con il D.L. 4/2019 che consente di lasciare il mondo del lavoro in maniera anticipata rispetto a quanto previsto dalla

¹ Cfr., G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, numero 1/XXIX, pp. 46-47.

² Per approfondimenti si veda, CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *La durata media delle pensioni. Approfondimento sulle pensioni italiane decorrenti dal 1980 al 2018 per numero, tipologia, genere e gestione*, 2018, pp. 12-17.

Riforma Fornero. Nello stesso Decreto vengono inoltre prorogate per un anno altre due misure che consentono di andare in pensione anticipatamente sulla base di determinati requisiti anagrafici e contributivi, ovvero l'Opzione Donna e l'APE sociale. Tuttavia, nonostante l'introduzione di "Quota 100", la quale aveva come obiettivo dichiarato di smantellare o quantomeno "modificare" la legge Fornero, ciò non si è verificato, dato che i pilastri su cui regge quest'ultima sono rimasti pressoché inalterati. La disposizione normativa in questione è stata oggetto inoltre di molte critiche nei mesi successivi alla sua emanazione, sia da parte della Stampa giornalistica, che da parte dei partiti dell'Opposizione, a causa della sua durata sperimentale e dei costi ad essa connessi. Una delle maggiori critiche è stata inoltre rivolta al fatto che, pur non essendo previste penalizzazioni dirette nel calcolo dell'importo pensionistico, lo è invece una riduzione dell'assegno stimata intorno al 25/30%, connessa ad un periodo di contribuzione inferiore rispetto a quello della stessa Riforma Fornero, risultando al contempo essere ai più una misura poco conveniente. Al contrario, recenti studi hanno sì dimostrato come l'importo pensionistico con "Quota 100" sia inferiore rispetto a quello garantito dalla pensione di vecchiaia, ma fermarsi solamente a questo *step* sarebbe un errore, visto che il vero vantaggio per il lavoratore è dato dalla somma progressiva delle pensioni che vengono incassate negli anni di anticipo grazie a "Quota 100". Convenienza che risulta ancora più evidente se si considerano le differenze tra pensione lorda e netta: infatti una pensione di vecchiaia lorda è soggetta ad un'imposta più alta, mentre la pensione anticipata con "Quota 100", avendo un importo lordo

inferiore rispetto alla prima, proprio in virtù di un periodo contributivo inferiore, potrebbe determinare l'applicazione di un'aliquota d'imposta più bassa³.

Quale sarà il futuro di “Quota 100” ad oggi non è dato prevederlo, visto che si tratta di una misura sperimentale valida fino al 31 dicembre 2021, anche alla luce dei recenti sviluppi sul fronte politico che hanno portato alla caduta del Governo Lega-M5S. Più in generale, è lecito attendersi nei prossimi anni nuove riforme che andranno a modificare ulteriormente il sistema pensionistico italiano, per cercare di bilanciare due bisogni diametralmente opposti, il cui denominatore comune può essere ravvisato nell'esigenza da parte del lavoratore di lasciare la propria occupazione in età non eccessivamente avanzata: da un lato il progressivo innalzamento dell'età richiesta per il pensionamento in virtù dell' adeguamento alla speranza di vita, istituito per far fronte alla crescente Spesa pubblica per pensioni, dall'altro tutelare il futuro dei lavoratori attuali, in modo da garantire a quest'ultimi di godere di una pensione dignitosa.

³ Per approfondimenti si veda, CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *Quota 100, davvero non conviene?*, 2019, pp. 1-3.

BIBLIOGRAFIA

- ALESINA A.- FAVERO C.- GIAVAZZI F., *Austerità. Quando funziona e quando no*, Rizzoli, Segrate (MI), 2019, I edizione.
- ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81, e 97 Cost*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 1.
- BALANDI G.G., *Principi e scelte normative della riforma previdenziale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- BONARDI O., *Non è un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 3.
- BOTTA V., *Il sistema pensionistico italiano. Dalle origini ad oggi*, Exeo edizioni, Padova, 2015, I edizione.
- CALAMITA G.-CURZIO P., *Il sistema pensionistico in evoluzione*, Cacucci editore, Bari, 1994, I edizione
- CASOTTI A.-GHEIDO M.R. *Quota 100: requisiti e limiti*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 20.
- CASOTTI A.-GHEIDO M.R. *Reddito di cittadinanza: beneficiari e beneficio economico*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 14.
- CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *La durata media delle pensioni. Approfondimento sulle pensioni italiane decorrenti dal 1980 al 2018 per numero, tipologia, genere e gestione*, 2018.
- CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *Quota 100, davvero non conviene?*, 2019.
- CESTER C., *Il quadro giuridico: principi generali e linee di tendenza*, in *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli editore, Torino, 1996, I edizione.
- CINELLI M., *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, il Mulino, Bologna, 2019, volume 1.
- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2008, VIII edizione.
- CINELLI M.- NICOLINI C.A., *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2.
- CIRIOLI D., *Da Quota 100 a Opzione Donna: nuove vie di prepensionamento*, in *Diritto & pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume 7.
- CORTI M.-SARTORI A., *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 2.

- DI CORRADO G., *I fondi di solidarietà nella più recente evoluzione legislativa*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, volume 2.
- DI CORRADO G., *Opzione donna con la legge n. 26/2019*, in *Pratica lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, volume n. 13, pp. 39-41.
- DI STASI A., *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano, 2015, X edizione.
- FEDELE F.-MORRONE A., *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1
- FOGLIA L., *La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, I edizione.
- FORTE A., *Quota 100. Come cambiano le pensioni*, Ipsoa, Milano, 2019, I edizione.
- LAPPONI S., *La riforma della previdenza: Quota 100*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, I edizione.
- LONGONI M., *Reddito di cittadinanza e Quota 100: il decreto attuativo sul reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni 2019*, Italia Oggi Editori – Erinne s.r.l., Milano, 2019, I edizione.
- LUDOVICO G., *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, volume 1.
- MISCIONE M., *La pensione di anzianità nel sistema retributivo*, in *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli editore, Torino, 1996, I edizione.
- PESSI R., *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, volume 1.
- PESSI R., *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, CEDAM, Padova 1997, I edizione.
- SANDULLI P., *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2012, volume 1.
- TESTI G., *La riforma del welfare e le nuove pensioni*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2008, I edizione.
- VALENTI V., *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale – Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2013, I edizione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124: “*Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell’art.3, comma 1, lettera v) della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”. Pubblicato nella G.U. 27 aprile 1993, n. 40.

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503: “*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (GU n.305 del 30-12-1992 - Suppl. Ordinario n. 137)*”. Pubblicato nella G.U. 30 dicembre 1992, n. 305.

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*. Pubblicato nella G.U. 28 gennaio 2019, n. 23.

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201: “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”. Pubblicato nella G.U. 6 dicembre 2011, n. 284.

Legge 24 dicembre 2007, n. 247: “*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favore l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*”. Pubblicato nella G.U. 29 dicembre 2007, n. 301.

Legge 23 agosto 2004, n. 243: “*Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all’occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*”. Pubblicato nella G.U. 21 settembre 2004, n. 222.

Legge 27 dicembre 1997, n. 449: “*Misure per la stabilizzazione della finanza*”. Pubblicato nella G.U. 28 gennaio 1998, n. 22.

Legge 8 agosto 1995, n. 335: “*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*”. Pubblicato nella G.U. 16 agosto 1995, n. 190.

INPS, Circolare 9 agosto 2019, n.117: “*Pensione quota 100*” ai sensi dell’articolo 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. *Chiarimenti in materia di incumulabilità della pensione con i redditi da lavoro e di valutazione dei periodi di lavoro svolto all’estero ai fini del conseguimento della stessa*”.

INPS, Circolare 5 luglio 2019, n. 100: “*Legge 28 marzo 2019, n. 26, di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Modifiche alla disciplina del Reddito e della Pensione di cittadinanza*”.

INPS, Circolare 12 giugno 2019, n. 88: “*Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, articoli 14, 16 e 17. Rapporti tra i trattamenti pensionistici anticipati (pensione quota 100, pensione anticipata, opzione donna e lavoratori precoci) e alcune prestazioni a sostegno del reddito. Rapporti tra NASpI e assegno ordinario di invalidità: chiarimenti*”.

INPS, Circolare 29 gennaio 2019, n.11, *Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Nuove disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze della pensione anticipata. Pensione quota 100, pensione di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pensione c.d. opzione donna e pensione lavoratori c.d. precoci. Monitoraggio delle domande di pensione*".

INPS, Circolare 29 gennaio 2019, n. 10, *Assegni straordinari dei Fondi di solidarietà di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, e prestazioni di accompagnamento alla pensione di cui all'articolo 4, commi da 1 a 7-ter, della legge 28 giugno 2012, n.92. Pensione anticipata e pensione anticipata "quota 100" di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4.*

INPS, Circolare 16 giugno 2017, n. 100: *"Indennità di cui all'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (Legge di Bilancio 2017) per soggetti in particolari condizioni (c.d. APE SOCIALE). DPCM n. 88 del 23 maggio 2017. Prime istruzioni"*.

INPS, Messaggio 16 aprile 2019, n. 1551, *Quesiti sulle nuove disposizioni in materia di pensione anticipata introdotte dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Chiarimenti.*