



RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

***Audizione del dott. Francesco MASSICCI, Ispettore Generale Capo  
dell'Ispettorato Generale per la Spesa Sociale***  
**presso le Commissioni Riunite V e XI della Camera dei Deputati**  
**in merito ai profili di carattere tecnico e finanziario legati**  
**all'attuazione delle norme in materia di requisiti per la fruizione delle**  
**deroghe alla disciplina generale per l'accesso al trattamento pensionistico.**

Roma, 18 Luglio 2012

audizione presso commissioni  
riunite lavoro / bilancio  
della Camera



RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

## **Salvaguardia dei lavoratori dall'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico conseguente dalla legge di riforma pensionistica (legge n. 214/2011)**

### **A) Premessa**

1. La legge n. 214 del 2011 ha individuato **due fondamentali categorie di destinatari delle deroghe** (in linea con quanto già previsto con i precedenti provvedimenti di riforma, adottati negli ultimi anni) **di salvaguardia** dall'applicazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico come disciplinati dalla medesima legge:
  - a) **salvaguardati in quanto alla data del 31 dicembre 2011 hanno già maturato i requisiti previsti dalla previgente normativa.** Si tratta della salvaguardia più generalizzata, e alla quale corrisponde un **diritto soggettivo**, prevista dalla disposizione legislativa. Questa categoria di beneficiari non necessita di un provvedimento amministrativo di attuazione;
  - b) **salvaguardati, in quanto soggetti che, ancorché maturino i requisiti successivamente al 31/12/2011, mantengono le regole previgenti, in quanto prossimi al pensionamento e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore (che individua i soggetti per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro).** In questo caso, si prevede un atto amministrativo (decreto ministeriale) che determina nel dettaglio le relative procedure amministrative di attuazione della disposizione; in generale, in tutti i provvedimenti di riforma degli ultimi anni, il provvedimento attuativo è stato anche finalizzato, per espressa previsione di legge, al rispetto di un limite numerico e/o finanziario (cfr al riguardo, ad esempio, legge n. 243/2004 e legge n. 247/2007) derivandone in tali termini un diritto condizionato al rispetto del predetto limite.

### **B) Il procedimento di adozione del decreto ministeriale del 1° giugno 2012**

1. I criteri di selezione della salvaguardia per coloro che maturano i requisiti successivamente al 31/12/2011 previsti dalla legge 214 del 2011 sono stati stabiliti dai commi 14 e 15 dell'articolo 24 della medesima legge n. 214/2011 e dall'articolo 6 della legge n. 14/2012 e il conseguente procedimento di definizione del decreto ministeriale si è completato con l'adozione del decreto ministeriale del 1° giugno 2012 che ha determinato in coerenza con quanto stabilito dalla legislazione primaria, sulla base dei dati amministrativi in possesso degli enti previdenziali, in 65.000 soggetti il contingente numerico dei lavoratori destinatari della predetta salvaguardia, risultando conseguentemente rispettate le risorse finanziarie complessivamente programmate ai sensi del comma 15 dell'articolo 24 (per un cumulo pari a circa 5 mld di euro).
2. **Il procedimento di adozione del decreto ministeriale** di cui all'articolo 24, commi 14 e 15 del decreto legge n. 201/2011, convertito con modificazioni con legge n. 214/2011 si è sostanziato in un procedimento di adozione di un atto di normativa secondaria sulla base di quanto stabilito dalla normativa primaria (nella fattispecie i citati commi 14 e 15 dell'articolo 24 nonché gli articoli 6 e 6-bis del decreto-legge n. 216/2011 convertito con legge n. 14/2012).
3. Ne consegue che **nella fase procedimentale di adozione di un atto di normativa secondaria** l'accezione di "potenziali beneficiari", utilizzata nel dibattito in materia, non sussiste sul piano giuridico, essendo la stessa conferente con la fase di formazione della





## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

disposizione primaria e con i criteri selettivi individuati dalla stessa disposizione, approvata dal Parlamento.

4. Premesso quanto sopra non può non rilevarsi come il dibattito svoltosi sulle consistenze numeriche dei soggetti destinatari delle deroghe dai nuovi requisiti di accesso alla pensione previsti dalla legge n. 214/2011 (c.d. "salvaguardati") debba necessariamente essere ricondotto nel più corretto contesto.
5. Sulla base del procedimento sopra descritto, l'INPS ha fornito la Tabella riportata nel decreto del 1° giugno 2012 che indica i contingenti numerici specifici per tutte le tipologie di soggetti salvaguardati. Il totale dei soggetti interessati è risultato per l'appunto pari a 65.000 e nel rispetto delle risorse finanziarie complessivamente programmate ai sensi del comma 15 dell'articolo 24.
6. In relazione al dibattito, come sopra esposto di fatto improprio sul piano giuridico, sulle consistenze numeriche dei soggetti interessati, alimentato anche dal riferimento ad una Relazione presentata dall'INPS al Ministero del lavoro in data 22 maggio scorso ove in luogo dei citati 65.000 effettivamente beneficiari sarebbe stata indicata una numerosità fino a circa 390.000 di "potenziali beneficiari" si fa presente, come peraltro dettagliatamente rappresentato dal Ministro del lavoro in risposta ad interpellanza urgente in data 19 e 20 giugno scorso presso l'Aula di Senato e Camera dei Deputati, che trattasi di Relazione la quale non afferisce al procedimento di formazione del decreto interministeriale in esame ma, più propriamente, alla fase precedente di formazione della normativa primaria e di fatto superata sulla base della legislazione vigente. In tali termini lo stesso INPS nel confermare il contingente numerico di 65.000 lavoratori, ha definito i contenuti di tale Relazione "non corretti e non conferenti" con l'emanazione del decreto ministeriale. D'altro canto, come evidenziato dallo stesso Ministro del lavoro nella predetta risposta ad interpellanza urgente del 19 e 20 giugno scorsi, nella citata numerosità di 390.000 sono contenuti, oltre ai 65.000 soggetti previsti sulla base della normativa vigente:
  - a) soggetti che hanno maturato i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2011 e per i quali la salvaguardia è già prevista dal dettato normativo dell'articolo 24 della legge 214/2011 senza necessità di adozione di alcun decreto interministeriale;
  - b) soggetti per i quali, ancorché maturino i requisiti dopo il 31 dicembre 2011, la decorrenza del pensionamento non cambia considerando il raffronto tra vigente e previgente normativa;
  - c) soggetti in mobilità che, a differenza di quanto previsto dalla legge 214/2011 (e da tutte le norme di deroghe adottate negli ultimi dieci anni), maturano i requisiti previgenti al di fuori del periodo di percezione dell'indennità di mobilità. L'eventuale inclusione di tali soggetti richiederebbe una modifica radicale del criterio previsto dalla legge 214/2011 e della ratio stessa della disposizione (soggetti beneficiari dell'indennità di mobilità per essere accompagnati al pensionamento) con ovviamente la necessità di reperire le necessarie risorse per la copertura finanziaria;
  - d) soggetti per i quali il rapporto di lavoro si è risolto al 31/12/2011 sulla base di accordi, a prescindere dalla data di maturazione del diritto alla decorrenza del pensionamento. L'eventuale inclusione di tali soggetti avrebbe richiesto una modifica del criterio previsto dalla legge 14/2012 e della ratio stessa della disposizione (soggetti prossimi al pensionamento) con ovviamente la necessità di reperire le necessarie risorse per la copertura finanziaria;
  - e) soggetti genitori di disabili in congedo alla data del 31 ottobre 2011 i quali non maturano il requisito del pensionamento entro 24 mesi dalla data di inizio del predetto congedo. L'eventuale inclusione di tali soggetti richiederebbe una modifica del criterio previsto





## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

- dalla legge 214/2011 e della ratio stessa della disposizione (soggetti prossimi al pensionamento) con ovviamente la necessità di reperire le necessarie risorse per la copertura finanziaria;
- f) soggetti prosecutori volontari a prescindere dalla data di maturazione del diritto alla decorrenza del pensionamento. L'eventuale inclusione di tali soggetti avrebbe richiesto una modifica del criterio applicato in coerenza alla ratio stessa della disposizione (soggetti prossimi al pensionamento) con ovviamente la necessità di reperire le necessarie risorse per la copertura finanziaria.
7. Come evidenziato da quanto sopra esposto il complessivo procedimento in esame relativo all'implementazione dei meccanismi di salvaguardia dall'applicazione dei nuovi requisiti del pensionamento non può palesarsi, come a volte rappresentato, quale frutto di "errori tecnici". Al contrario, la prudenzialità della programmazione effettuata in sede di articolo 24, commi 14 e 15 sulla base dei criteri ivi stabiliti e dalle numerosità indicate dal Ministero del lavoro e INPS coerenti con gli stessi criteri, ha consentito di inglobare nella salvaguardia i soggetti introdotti dall'articolo 6, comma 2-ter, della legge n. 14/2012 senza necessità di primariamente procedere, per tali ultimi soggetti, all'attivazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 6-bis (aumento dei contributi a carico dei datori di lavoro) della medesima legge n. 14/2012.
8. Nel dettaglio i soggetti salvaguardati sulla base della normativa vigente prima dell'entrata in vigore della del DL 95/2012 (di cui si illustrerà in seguito) come dettagliati dal decreto ministeriale del 1° giugno 2012 sono i seguenti:

<b>Tipologia di soggetti salvaguardati come previsto dai commi 14 e 15 dell'articolo 24 della medesima legge n. 214/2011 e dall'articolo 6 della legge n. 14/2012 (attuato con decreto ministeriale del 1° giugno 2012)</b>	<b>Contingente numerico</b>
Mobilità - cessazione dell'attività lavorativa alla data del 4 dicembre 2011 con perfezionamento dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità di cui all'articolo 7 commi 1 e 2, della legge 23 luglio 1991, n.223	25.590
Mobilità lunga - cessazione dell'attività lavorativa alla data del 4 dicembre 2011	3.460
Fondi di solidarietà - titolarità al 4 dicembre 2011 della prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996 n.662; titolarità della medesima prestazione da data successiva al 4 dicembre 2011 se l'accesso alla stessa risulta autorizzato dall'INPS, fermo restando che gli interessati restano a carico dei Fondi fino al compimento di 62 anni di età	17.710
Prosecutori volontari autorizzati antecedentemente al 4 dicembre 2011: perfezionamento dei requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge 201/2011, entro un periodo non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge; questi lavoratori non devono	10.250





## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

aver comunque ripreso attività lavorativa successivamente all'autorizzazione alla prosecuzione volontaria della contribuzione e devono avere almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del decreto-legge 201/2011	
Lavoratori esonerati che alla data del 4 dicembre 2011 hanno in corso l'istituto dell'esonero dal servizio (pubblico impiego)	950
Genitori di disabili - lavoratori che alla data del 31 ottobre 2011 risultano essere in congedo per assistere figli con disabilità grave ai sensi dell'articolo 42, comma 5, del dlgs n. 151/2001, i quali maturino, entro ventiquattro mesi dalla data di inizio del predetto congedo il requisito contributivo per l'accesso al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica di cui all'articolo 1, comma 6 lettera a) della legge 243/2004 e successive modificazioni	150
Lavoratori cessati ai sensi dell'art. 6, comma 2-ter, del decreto-legge n. 216/2011, convertito con modificazioni con legge n. 14/2012: risoluzione del rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 2011 in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo senza successiva rioccupazione in qualsiasi altra attività lavorativa ovvero in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli articoli 410, 411 e 412 del codice di procedura civile senza successiva rioccupazione in qualsiasi altra attività lavorativa e i lavoratori devono risultare in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro un periodo non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011	6.890
<b>TOTALE</b>	<b>65.000</b>

### C) Estensione dei lavoratori salvaguardati (DL 95/2012, articolo 22)

1. Sulla base di quanto esposto e in coerenza alle categorie giuridiche sopra evidenziate, a seguito dell'impegno politico preso dal Ministro del lavoro in sede della citata risposta ad interpellanza urgente presso Senato e Camera dei Deputati del 19 e 20 giugno scorsi, il Governo ha adottato un intervento legislativo (articolo 22 del DL 95/2012) con il quale è stata estesa, mantenendo i criteri base all'origine della natura della salvaguardia, la platea dei lavoratori salvaguardati reperendo le necessarie risorse per la copertura finanziaria.
2. La disposizione ora all'esame del Parlamento (articolo 22 DL 95/2012) si sostanzia in un intervento legislativo volto a ampliare la salvaguardia (vale a dire consentire l'applicazione delle disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze vigenti prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011 ancorchè maturino i requisiti successivamente al 31/12/2011) nel limite numerico di altri 55.000 (aggiuntivi ai 65.000 lavoratori già salvaguardati dalla normativa vigente prima dell'entrata in vigore della disposizione in esame) individuati nei seguenti termini:





RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

- a) (stima 40.000 soggetti) lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi stipulati in sede governativa anteriormente al 31 dicembre 2011 e che maturino il diritto all'accesso al pensionamento, secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità ancorché alla predetta data del 4 dicembre 2011 ancora non risultino collocati in mobilità;
  - b) (1.600 soggetti) ai lavoratori del settore finanziario (fondi di solidarietà);
  - c) (stima 7.400 soggetti) ai lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione e che perfezionano i requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico, secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge;
  - d) (stima 6.000 soggetti) ai lavoratori di cui all'articolo 6, comma 2-ter, del decreto-legge n. 216 del 2011, il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011 e che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla disciplina pensionistica vigente prima della data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 201 del 2011, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011;
  - e) dalla disposizione in esame derivano maggiori oneri (maggiore spesa pensionistica) per la finanza pubblica per effetto di anticipo del pensionamento valutabili in circa 4,1 mld di euro in termini cumulati per il periodo 2014-2020 che hanno trovato copertura finanziaria nell'ambito del DL 95/2012.
3. Ovviamente per l'attuazione della disposizione in esame è prevista l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 95/2012 per la definizione delle modalità di attuazione della salvaguardia dei soggetti interessati e il monitoraggio da parte dell'INPS delle domande dei medesimi per l'accesso al beneficio, ai fini del rispetto del predetto limite numerico di 55.000 soggetti.

#### D) Considerazioni finali

1. In sintesi, sulla base della normativa vigente risultano salvaguardati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento come stabiliti dalla legge 214/2011:
  - a. tutti i soggetti che alla data del 31 dicembre 2011 hanno già maturato i requisiti previsti dalla previgente normativa;
  - b. nel limite numerico di 120.000 soggetti, coloro che, ancorché maturino i requisiti successivamente al 31/12/2011, in quanto prossimi al pensionamento (e per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro) e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. Ciò ha comportato un impegno finanziario complessivo attorno ai 9 mld di euro, che ha trovato





## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

copertura finanziaria nei singoli provvedimenti legislativi con i quali la salvaguardia è stata introdotta.

Tipologia di soggetti salvaguardati come previsto dai commi 14 e 15 dell'articolo 24 della medesima legge n. 214/2011, dall'articolo 6 della legge n. 14/2012 e dall'articolo 22 del DL 95/2012	Stima contingente numerico
Mobilità e Mobilità lunga - cessazione dell'attività lavorativa alla data del 4 dicembre 2011 con perfezionamento dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità di cui all'articolo 7 commi 1 e 2, della legge 23 luglio 1991, n.223; cessazione attività lavorativa successiva al 4 dicembre 2011 a condizione si tratti di lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi stipulati in sede governativa anteriormente al 31 dicembre 2011 e che maturino il diritto all'accesso al pensionamento, secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità ancorchè alla predetta data del 4 dicembre 2011 ancora non risultino collocati in mobilità	69.050
Fondi di solidarietà - titolarità al 4 dicembre 2011 della prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996 n. 662; titolarità della medesima prestazione da data successiva al 4 dicembre 2011 se l'accesso alla stessa risulta autorizzato dall'INPS, fermo restando che gli interessati restano a carico dei Fondi fino al compimento di 62 anni di età	19.310
Prosecutori volontari autorizzati antecedentemente al 4 dicembre 2011: perfezionamento dei requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge 201/2011, entro un periodo non superiore a trentasei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge; questi lavoratori non devono aver comunque ripreso attività lavorativa successivamente all'autorizzazione alla prosecuzione volontaria della contribuzione e devono avere almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del decreto-legge 201/2011	17.650
Lavoratori esonerati che alla data del 4 dicembre 2011 hanno in corso l'istituto dell'esonero dal servizio (pubblico impiego)	950
Genitori di disabili - lavoratori che alla data del 31 ottobre 2011 risultano essere in congedo per assistere figli con disabilità grave ai sensi dell'articolo 42, comma 5, del dlgs n. 151/2001, i quali maturino, entro ventiquattro mesi dalla data di inizio del predetto congedo il requisito contributivo per	150





## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

l'accesso al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica di cui all'articolo 1, comma 6 lettera a) della legge 243/2004 e successive modificazioni	
Lavoratori cessati ai sensi dell'art. 6, comma 2-ter, del decreto-legge n. 216/2011, convertito con modificazioni con legge n. 14/2012: risoluzione del rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 2011 in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo senza successiva rioccupazione in qualsiasi altra attività lavorativa ovvero in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli articoli 410, 411 e 412 del codice di procedura civile senza successiva rioccupazione in qualsiasi altra attività lavorativa e i lavoratori devono risultare in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro un periodo non superiore a trentasei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011	12.890
<b>TOTALE</b>	<b>120.000</b>

2. La salvaguardia in esame è oggettivamente la più ampia adottata con riferimento agli interventi in materia pensionistica adottati negli ultimi quindici anni. Va da sé che ulteriori eventuali interventi finalizzati ad incrementare i lavoratori salvaguardati, oltre che dei necessari apprezzamenti sul piano politico in relazione alle effettive condizioni soggettive rispetto alla eventuale tutela da introdurre e alla coerenza con l'assetto della riforma pensionistica e con gli obiettivi prefissati anche in relazione all'innalzamento dell'età media di accesso al pensionamento, necessitano primariamente dell'individuazione dei necessari mezzi di copertura diretti ad assicurare, nel rispetto anche della regola della spesa nell'ambito del fiscal compact, una compensazione nell'ambito della complessiva spesa della pubblica amministrazione. In ogni caso, tali mezzi di copertura non potranno essere reperiti all'interno delle complessive economie previste a seguito della legge n. 214/2011 (riforma pensionistica), dal momento che le stesse, afferendo all'ordinamento vigente, sono scontate negli andamenti di finanza pubblica a legislazione vigente e pertanto, come avvenuto in sede di DL 95/2012, necessitano dell'adozione di ulteriori interventi compensativi nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica (e primariamente nell'ambito della spesa pubblica).