

SENATO DELLA REPUBBLICA
XVII LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

*MISURE URGENTI A FAVORE DEI LAVORATORI ANZIANI SENZA OCCUPAZIONE, MIRATE ALLA
RICOLLOCAZIONE, AL SOSTEGNO DEL REDDITO E ALL'ANTICIPO PREVIDENZIALE*

d'iniziativa del Senatore SANTINI

26 maggio 2015

RELAZIONE

Onorevoli Senatori! - Negli ultimi due decenni, le modifiche della struttura demografica della popolazione e la dinamica di crescita della spesa previdenziale hanno posto, con ricorrente urgenza, il problema del riequilibrio del sistema pensionistico e dell'innalzamento dell'età di accesso alla pensione.

Si tratta di una tendenza condivisa da tutti i Paesi europei, che ha dato luogo, in sede comunitaria, alla declinazione dell'invecchiamento attivo come obiettivo da perseguire - anche in attuazione del divieto di discriminazione anagrafica - come affermazione del diritto ad una «società per tutte le età».

In Italia, questo processo si è sovrapposto, negli anni più recenti, agli effetti di una crisi economica e finanziaria senza precedenti; una crisi che ha colpito pesantemente la base produttiva e occupazionale, imponendo onerose ristrutturazioni aziendali e aprendo nuovi e più immediati fronti di emergenza sociale.

In questo contesto, l'innalzamento dell'età legale di accesso alla pensione, unito alla mancanza di adeguate forme di flessibilizzazione del sistema previdenziale, ha finito non solo per costituire un fattore di freno all'occupazione giovanile, ma anche per determinare un incontrollato e disordinato aumento della spesa per ammortizzatori sociali, per di più insufficiente ad assicurare la piena copertura delle esigenze di tutela del reddito dei lavoratori più anziani.

Per i lavoratori, tutto ciò si è tradotto in una «crisi per tutte le età». Il tasso di disoccupazione è cresciuto fino a raggiungere, nel novembre 2014, i livelli record del 13,4% per la generalità della popolazione e addirittura del 43,9% per quella giovanile: i valori più alti da quando sono rilevate le serie ISTAT (1977). Non meno allarmante è apparsa, in questo quadro, la condizione dei lavoratori più anziani.

Secondo l'ultimo rapporto OCSE (maggio 2015), dal 2007 al 2013 la quota di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati è salita nel nostro Paese dal 45% a quasi il 60%. Tra questi, quelli in posizione più critica sono proprio i lavoratori anziani, cioè i lavoratori che, avendo già le maggiori difficoltà di ricollocazione, hanno visto negli ultimi anni allontanarsi l'età della pensione, per effetto delle modifiche alla disciplina del pensionamento.

E' il caso, tra gli altri, dei cosiddetti "esodati" prodotti dalla riforma previdenziale introdotta con il decreto «Salva-Italia» (art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), cioè dei lavoratori più maturi che, avendo già concordato con i datori di lavoro la loro uscita anticipata, per effetto del repentino innalzamento dell'età pensionabile imposto dalla riforma, si sono trovati (o rischiano ancora di trovarsi) privi di stipendio, di assegno pensionistico e da ultimo anche di ammortizzatori sociali, una volta utilizzati fino alla durata massima.

Si tratta di un fenomeno di proporzioni rilevanti, che ha già imposto ben sei interventi legislativi successivi di "salvaguardia" (D.L. n. 201/2011, D.L. n. 95/2012, L. n. 228/2012, D.L. n. 102/2013, L. n. 147/2013, L. n. 147/2014), che hanno interessato oltre 170mila lavoratori, per un costo complessivo pari a circa 11,6 miliardi di euro (a fronte di un risparmio di spesa previdenziale ascritto alla riforma del 2011 pari a circa 80 miliardi di euro per il periodo considerato).

Oggi, a distanza di oltre quattro anni dalla riforma pensionistica, la platea di lavoratori ancora privi di salvaguardia rimane in larga parte ignota, al punto che la Commissione lavoro del Senato, nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva sul fenomeno, ha deciso nell'aprile 2015 di avviare un censimento (tuttora in corso) degli "esodati" residui, al fine di promuovere un'eventuale e ulteriore procedura di "salvaguardia".

Nel frattempo, per fronteggiare la peculiare condizione di difficoltà dei lavoratori anziani, in particolare di quelli rimasti - o destinati a rimanere - privi di occupazione prima della maturazione dei requisiti di accesso al pensionamento, l'ordinamento vigente non dispone di alcuno strumento *ad hoc*: né di tipo previdenziale, attraverso qualche forma di flessibilità nell'accesso alla pensione, né sotto forma di uno specifico ammortizzatore riservato a questa platea di soggetti.

Ma prima ancora che di strumenti previdenziali e assistenziali di sostegno al reddito, i lavoratori anziani usciti dal mondo del lavoro avrebbero bisogno di mezzi per farvi rientro, e cioè di efficaci misure d'incentivo alla ricollocazione e al prolungamento della vita attiva, anch'esse oggi carenti.

Il presente disegno di legge intende, per l'appunto, colmare tali lacune, prevedendo - per il momento in via sperimentale - l'adozione di alcune misure idonee a fronteggiare le criticità più immediate.

Gli strumenti individuati a tal fine sono tre e riguardano, rispettivamente, il sistema degli ammortizzatori sociali, il sistema degli incentivi all'occupazione e il sistema previdenziale.

Il primo strumento è l'Assegno di disoccupazione (ASDI) previsto dall'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, che - in attuazione del cosiddetto *Jobs Act* (legge n. 183/2014) - ha riformato il sistema degli ammortizzatori sociali.

Introdotta sperimentalmente per un periodo molto limitato (dal 1° maggio al 31 dicembre 2015), si tratta di un istituto riservato ai lavoratori che si trovino in una condizione economica di bisogno, come attestata dalla dichiarazione ISEE, e che abbiano già fruito per tutta la durata consentita dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), cioè del nuovo ammortizzatore per la disoccupazione involontaria introdotto dalla stesso decreto.

Nell'ambito di questa platea, la norma vigente riserva prioritariamente gli interventi ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e ai lavoratori in età prossima al pensionamento. Ai beneficiari è dunque erogato mensilmente un assegno (ASDI) di importo pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpI percepita, per una durata massima di sei mesi e in misura, comunque, non superiore all'ammontare dell'assegno sociale.

L'articolo 1 del disegno di legge raddoppia la durata del trattamento ed estende agli anni 2016 e 2017 la disciplina dell'ASDI, riservandola ai lavoratori di età non inferiore a 55 anni, che possono dunque permanere nel godimento dell'Assegno di disoccupazione, se vi hanno già avuto accesso nel 2015, ovvero accedere ad esso per la prima volta, per un periodo complessivo non superiore a 12 mesi, decorrente dalla data di inizio del trattamento.

L'altro strumento individuato per fronteggiare, in tal caso, l'esigenza di ricollocazione dei lavoratori anziani è costituito dalla decontribuzione triennale per le nuove assunzioni, prevista dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014) e, ad oggi, riservata alle assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2015.

Anche in tal caso, l'articolo 2 del disegno di legge dispone una proroga per gli anni 2016 e 2017 dell'incentivo di cui all'articolo 1, comma 118 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, riservandolo ai datori di lavoro privati che assumono, con contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulato non oltre il 31 dicembre 2017, lavoratori di età non inferiore a 55 anni.

Infine, in forma del tutto innovativa, l'articolo 3 del disegno di legge introduce *ex novo*, in via sperimentale, una disciplina del prestito previdenziale.

L'obiettivo è quello di creare uno strumento di flessibilizzazione generale del sistema, in grado anche di colmare, quando necessario, il *gap* temporale eventualmente esistente tra la fine degli interventi di sostegno al reddito e la data di effettivo accesso alla pensione.

La norma proposta prevede, infatti, che i soggetti in età prossima al pensionamento (la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata INPS) possano accedere, sino alla maturazione del diritto alla pensione, ad un prestito pensionistico, nella forma di un Assegno previdenziale anticipato (APA).

Per accedere all'APA è necessario maturare, entro il 31 dicembre 2017, i requisiti idonei a conseguire, entro i cinque anni successivi alla data di presentazione della domanda, il diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia. In tal caso, alla data della domanda, i soggetti che richiedono l'APA devono trovarsi in stato di disoccupazione e non essere titolari di alcun trattamento pensionistico, né di assegni straordinari per il sostegno del reddito previsto dalle norme per l'incentivo all'esodo.

Inoltre, affinché vi sia adeguata "capienza" per l'anticipazione di pensione, gli stessi soggetti devono risultare in prospettiva beneficiari - secondo le regole vigenti alla data della domanda - di un assegno di pensione di importo non inferiore a 2 volte l'importo del trattamento minimo INPS, come previsto per l'anno in corso.

L'importo dell'Assegno previdenziale anticipato è infatti fissato, su base annua, a 1,7 volte l'importo dell'assegno sociale come individuato per ciascun anno di erogazione dello stesso. L'assegno non è pignorabile ed il titolare non può accedere a prestiti estinguibili con la cessione del quinto dell'assegno medesimo.

A differenza dei trattamenti di disoccupazione, l'APA è pienamente cumulabile con i redditi da lavoro dipendente, autonomo, di impresa o professionale per attività lavorativa svolta successivamente all'accesso all'Assegno previdenziale anticipato, a condizione che i suddetti redditi lordi non eccedano l'importo dell'assegno medesimo. Diversamente, l'APA è ridotto in misura corrispondente alla quota di reddito da lavoro eccedente l'importo dell'assegno.

Per altro verso, è espressamente chiarito che per il periodo di percezione dell'assegno non è riconosciuta alcuna forma di contribuzione figurativa.

L'articolo 3 prevede inoltre che i soggetti titolari, alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, di trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria che abbiano già maturato alla stessa data i requisiti per accedere all'APA, o li maturino in corso di fruizione di quei trattamenti, possano optare per la loro sospensione e per l'accesso all'Assegno previdenziale anticipato (APA).

Quanto alla restituzione del prestito, si prevede che i ratei di pensione spettanti ai soggetti percettori dell'Assegno previdenziale anticipato vengano ricalcolati, alla data del pensionamento effettivo, in modo da compensare, su base pluriennale, le anticipazioni di pensione percepite.

A tal fine, sul trattamento pensionistico spettante a ciascun soggetto verrebbe applicata, su base annuale, una trattenuta - deducibile ai fini IRPEF - determinata applicando alla somma degli assegni previdenziali anticipati complessivamente erogati, diminuita di un terzo, il coefficiente di trasformazione di cui alla legge n. 335 del 1995, corrispondente all'età anagrafica del soggetto stesso alla data di accesso alla pensione, come vigente alla medesima data. Nel caso di pensioni ai superstiti, la trattenuta verrebbe ridotta in base alla stessa aliquota di reversibilità spettante agli aventi diritto.

Infine, è rimessa ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione delle modalità di attuazione della disciplina dell'Assegno previdenziale anticipato (APA), nonché delle modalità di verifica e di recupero delle somme indebitamente corrisposte.

L'articolo 4 reca, da ultimo, la clausola di copertura finanziaria. La fonte di finanziamento delle misure previste dagli articoli 1, 2 e 3 è individuata nelle risorse rinvenienti dai decreti legislativi attuativi del cosiddetto *Jobs Act* (legge 10 dicembre 2014, n. 183), in coerenza con le finalità della medesima legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Proroga dell'assegno di disoccupazione per i lavoratori anziani)

1. Al fine di garantire ai lavoratori in età prossima al pensionamento la continuità di accesso agli istituti di sostegno al reddito già vigenti, in via sperimentale, per l'anno 2015, i lavoratori di età non inferiore a 55 anni:

a) già beneficiari, nell'anno 2015, dell'Assegno di disoccupazione (ASDI), di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22;

b) beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), di cui all'articolo 1 del medesimo decreto legislativo n. 22 del 2015, che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2016;

per gli anni 2016 e 2017, possono permanere nel godimento dell'ASDI, ovvero accedere per la prima volta ad esso, per un periodo complessivo non superiore a 12 mesi, decorrente dalla data di inizio del trattamento.

2. Fatto salvo per la durata massima del trattamento, l'ASDI è riconosciuto ai lavoratori di cui al comma 1 nei limiti e alle condizioni stabiliti dal decreto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

Art. 2

(Proroga della decontribuzione per l'assunzione di lavoratori anziani)

1. Al fine di promuovere la ricollocazione dei lavoratori anziani, ai datori di lavoro privati che assumono, con contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulato non oltre il 31 dicembre 2017, lavoratori di età non inferiore a 55 anni, è riconosciuta la proroga per gli anni 2016 e 2017 dell'incentivo di cui all'articolo 1, comma 118 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, alle condizioni e nei limiti previsti dalla medesima disciplina.

Art. 3

(Assegno previdenziale anticipato)

1. In via sperimentale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 11, i soggetti in età prossima al pensionamento, la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, possono accedere, sino alla maturazione del diritto alla pensione, all'Assegno previdenziale anticipato (APA), alle condizioni e nei limiti previsti dal presente articolo.

2. Possono accedere all'Assegno previdenziale anticipato (APA) i soggetti che maturino, entro il 31 dicembre 2017, i requisiti idonei a conseguire, entro i cinque anni successivi alla data di presentazione della domanda, il diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia, di cui all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e che, alla data della domanda:

a) si trovino in stato di disoccupazione;

b) non siano titolari di trattamento pensionistico diretto, di assegno ordinario di invalidità, di assegno straordinario per il sostegno del reddito previsto dalle norme per l'incentivo all'esodo;

c) abbiano titolo, in base alle regole vigenti, a divenire beneficiari, alla data di maturazione del diritto alla pensione, di un assegno previdenziale di importo non inferiore a 2 volte l'importo del trattamento minimo INPS previsto per l'anno in corso alla suddetta data.

3. I soggetti che maturino il requisito anagrafico e contributivo di cui al comma 2 mentre sono titolari di trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria possono optare, con le modalità previste dal decreto di cui al comma 11, per la sospensione dei suddetti trattamenti ai fini dell'accesso all'Assegno previdenziale anticipato (APA).

4. L'Assegno previdenziale anticipato (APA) è incompatibile con i trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria. La sua erogazione è subordinata alla permanenza delle condizioni di cui alle lettere *b)* e *c)*.

5. L'Assegno previdenziale anticipato (APA) è imponibile ai fini IRPEF ed è erogato, per tredici mensilità annue, a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda e fino all'ultimo giorno del mese antecedente alla prima data utile di uscita successiva al perfezionamento, da parte del soggetto titolare dell'assegno, del requisito minimo per il pensionamento, anticipato o di vecchiaia, ovvero fino alla data di effettivo accesso ad altro trattamento pensionistico diretto.

6. L'importo dell'Assegno previdenziale anticipato è pari, su base annua, a 1,7 volte l'importo dell'assegno sociale di cui al comma 6 dell'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335, come individuato, ai sensi della medesima disciplina, per ciascun anno di erogazione dell'assegno. L'assegno non è pignorabile ed il titolare non può accedere a prestiti estinguibili con la cessione del quinto dell'assegno medesimo.

7. L'APA è cumulabile con i redditi da lavoro dipendente, autonomo, di impresa o professionale per attività lavorativa svolta successivamente all'accesso all'assegno previdenziale anticipato qualora i suddetti redditi lordi non eccedano l'importo dell'assegno medesimo. Diversamente, l'APA è ridotto in misura corrispondente alla quota di reddito da lavoro eccedente l'importo dell'assegno.

8. Per il periodo di percezione dell'assegno non è riconosciuta alcuna forma di contribuzione figurativa.

9. Alla data del pensionamento effettivo, i ratei di pensione spettanti ai soggetti percettori dell'Assegno previdenziale anticipato sono ricalcolati in modo da compensare, su base pluriennale, le anticipazioni di pensione percepite, fatta salva una quota, pari a un terzo dell'ammontare delle stesse, riconosciuta a titolo di sostegno al rimborso.

10. Per le finalità di cui al comma 9, sul trattamento pensionistico spettante a ciascun soggetto è applicata, su base annuale, una trattenuta determinata applicando alla somma degli Assegni previdenziali anticipati complessivamente erogati, diminuita di un terzo, il coefficiente di trasformazione di cui alla Tabella A della legge 8 agosto 1995, n. 335, corrispondente all'età anagrafica del soggetto stesso alla data di accesso alla pensione, come vigente alla medesima data. Nel caso di pensioni ai superstiti, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, la trattenuta è ridotta in base alla stessa aliquota di reversibilità spettante agli aventi diritto. La trattenuta è deducibile ai fini IRPEF.

11. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le modalità di attuazione del presente articolo, nonché le modalità di verifica e di recupero delle somme indebitamente corrisposte.

Art. 4

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede a valere sulle risorse derivanti dai decreti legislativi adottati in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.