



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 dicembre 2012

### **NUMERO AFFARE 11691/2012**

#### OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante “Regolamento di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico del personale del comparto difesa-sicurezza e del comparto vigili del fuoco e soccorso pubblico, nonché di categorie di personale iscritte presso l’INPS, l’ex-ENPALS e l’ex-INPDAP, in attuazione dell’art. 24, comma 18, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.

#### **LA SEZIONE**

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 29/5962/L del 21 novembre 2012, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento di cui all’oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano;

Premesso.

L'Amministrazione riferisce che, con lo schema di regolamento sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato, si intende dare attuazione a quanto stabilito dall'art.24, comma 18, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge , con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 recante, *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”*.

In particolare, il comma 18 dell'art. 24 detto, nell'ambito delle disposizioni volte a rafforzare la stabilità economico- finanziaria e la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico, dispone che, con regolamento di delegificazione da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le misure di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico per i regimi e le gestioni pensionistiche che attualmente prevedono requisiti diversi da quelli vigenti nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria.

Lo schema di regolamento, predisposto tenendo conto delle peculiarità e delle esigenze dei diversi settori di attività, nonché dei rispettivi ordinamenti, si compone di 16 articoli suddivisi in quattro capi, che raggruppano le disposizioni di carattere generale, le disposizioni che si applicano al personale del comparto difesa-sicurezza e del comparto dei vigili del fuoco e del soccorso pubblico, le disposizioni che riguardano il personale iscritto presso l'INPS, l'ex-ENPALS e l'ex-INPDAP e le disposizioni finali.

Il Capo I, che consta del solo articolo 1, definisce l'ambito di applicazione del regolamento, e specifica che i lavoratori che maturano il diritto a pensione entro il 31 dicembre 2012 continuano a essere soggetti alla normativa pensionistica prevista precedentemente all'entrata in vigore del presente regolamento; prevede, quindi, che ai lavoratori che maturano i requisiti pensionistici a decorrere dal 1°

gennaio 2013 non si applicano le cosiddette “*finestre mobili*” annuali, introdotte dall’art. 12, commi 1 e 2, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; dispone, infine, l’applicazione dell’adeguamento alla speranza di vita a tutti i requisiti anagrafici previsti dal regolamento per l’accesso a pensione, nonché al requisito contributivo per l’accesso al trattamento pensionistico indipendentemente dall’età anagrafica.

Il Capo II, negli artt. 2, 3, 4 e 5, detta le disposizioni da applicarsi al personale del comparto difesa-sicurezza e del comparto vigili del fuoco e soccorso pubblico, per il quale vigono tuttora i requisiti individuati dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165, con la sola eccezione della “*finestra mobile*” e dell’adeguamento agli “*incrementi della speranza di vita*”, introdotti dal sopra citato d.l. n. 78 del 2010.

In considerazione del disallineamento esistente tra i requisiti attualmente previsti per la generalità dei lavoratori e quelli vigenti per il personale dei comparti considerati, l’art. 3, seguendo le linee guida a cui si ispira la riforma pensionistica introdotta dal d.l. n. 214 del 2011, prevede per l’accesso alla pensione di vecchiaia, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 1° gennaio 2018, la graduale elevazione dei requisiti anagrafici, secondo la progressione indicata nelle tabelle A e B allegate allo schema in esame, nonché un’anzianità contributiva minima pari a 20 anni.

In sintesi, i suddetti requisiti anagrafici, attualmente compresi tra i 60 e i 65 anni di età, a seconda della categoria e del ruolo, al 1° gennaio 2018 risulteranno compresi tra 63 e 66 anni e sette mesi, ai quali dovranno aggiungersi gli incrementi per la speranza di vita nel frattempo determinati per i trienni 2013-2015 e 2016-2018.

L’art. 5 disciplina, poi, la c.d. pensione anticipata, relativamente alla quale sono state previste due possibilità di accesso identiche per uomini e donne.

Quanto alla prima, applicabile dal 1° gennaio 2013, si prescinde dall’età anagrafica ed è subordinata al possesso di un’anzianità contributiva minima di 42 anni e tre

mesi Al requisito contributivo, si applicano in prosieguo gli adeguamenti alla speranza di vita secondo le modalità previste per la generalità dei lavoratori.

L'Amministrazione proponente, oltre a segnalare che il requisito è leggermente inferiore rispetto a quello previsto per la generalità dei lavoratori di sesso maschile, in considerazione dell'unificazione del requisito per uomini e donne, soggiunge che, in analogia a quanto previsto per gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, è stata stabilita l'applicazione di una penalizzazione sulla quota retributiva di trattamento relativa alle anzianità contributive maturate antecedentemente al 1° gennaio 2012, pari ad un punto percentuale per ogni anno di anticipo rispetto all'età di 58 anni fino al 31 dicembre 2018 e all'età di 59 anni a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Detta riduzione è elevata a due punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni e permane, in riferimento all'età di effettiva cessazione dal servizio, anche nel caso di rideterminazione del trattamento pensionistico al termine del periodo di permanenza in ausiliaria.

La seconda possibilità di conseguire la pensione anticipata deriva dalla conferma dell'accesso attraverso il c.d. "*sistema delle quote*". A tal proposito, il regolamento richiede:

- per il triennio 2013-2015 il possesso di 58 anni e tre mesi di età e un requisito contributivo non inferiore a 37 anni;
- per il triennio 2016-2018, il possesso di 58 anni e tre mesi (da adeguare alla speranza di vita nella misura prevista per l'anno 2016) e di una contribuzione minima pari a 39 anni;
- per il biennio 2019-2020, il raggiungimento di quota 99 (con un'età minima pari a 59 anni, comprensiva degli adeguamenti alla speranza di vita ed una anzianità minima contributiva pari a 40 anni); quest'ultima soglia, a decorrere dal 1° gennaio

2021, è progressivamente incrementata in considerazione degli adeguamenti alla speranza di vita che verranno tempo per tempo determinati.

L'art. 5 reca alcune disposizioni transitorie e finali. Relativamente ad esse, l'Amministrazione pone in rilievo che l'incremento dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia non incide sugli attuali limiti ordinamentali. Ciò comporta che, nel caso in cui il militare raggiunga l'età anagrafica massima prescritta dai singoli ordinamenti, variabile in funzione della qualifica o grado, l'amministrazione o ente datore di lavoro colloca a riposo il medesimo qualora abbia già raggiunto i requisiti per il diritto a pensione e il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico; in caso contrario, il rapporto di servizio prosegue fino al raggiungimento della prima decorrenza utile in corrispondenza dei nuovi requisiti previsti dall'emanando regolamento.

Il Capo III (artt. da 6 a 13) disciplina dell'incremento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento per ogni fondo o gestione già istituita presso l'Inps, l'ex Enpals e l'ex-Inpdap.

L'art. 6 si occupa del personale iscritto al soppresso "*Fondo spedizionieri doganali*" e prevede, per tale categoria, l'aumento da 65 a 66 anni dell'età per l'ammissione alla pensione di vecchiaia, con la possibilità di ottenere la pensione per totalizzazione dei contributi, sinora non prevista.

L'art. 7 regola il pensionamento anticipato dei lavoratori poligrafici dipendenti di aziende in crisi e stabilisce, con decorrenza 2013, un incremento a 35 anni effettivi dei requisiti contributivi considerati utili per il raggiungimento della pensione; il requisito contributivo è ulteriormente elevato a 36 anni a decorrere dal 2015 e a 37 anni a decorrere dal 2018.

L'art. 8 si occupa del personale viaggiante addetto ai pubblici servizi di trasporto, prevedendo che il diritto di accesso alla pensione di vecchiaia si matura al

raggiungimento dei requisiti anagrafici ridotti di cinque anni rispetto a quelli in vigore nel regime generale obbligatorio.

L'art. 9 interviene nel settore dei lavoratori marittimi.

In particolare, per i piloti del pilotaggio marittimo è prevista la maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia con un requisito anagrafico ridotto di cinque anni rispetto a quello in vigore nel regime generale obbligatorio.

Per il personale marittimo con 20 anni di anzianità contributiva, di cui almeno 10 di effettiva navigazione al servizio di macchina o di stazione radiotelegrafica di bordo, al quale si applica l'istituto della pensione anticipata di vecchiaia ai sensi dell'art. 31, della legge 26 luglio 1984 n. 413, il requisito anagrafico, attualmente previsto in 55 anni di età per uomini e donne, è progressivamente innalzato sino al raggiungimento del cinquantottesimo anno di età a decorrere dal 1° gennaio 2018.

L'art. 10 si occupa dei lavoratori iscritti al "*Fondo lavoratori dello spettacolo - Gruppo ballo*", prevedendo per ballerini e tescicorei l'aumento da 45 a 46 anni del requisito anagrafico utile al conseguimento della pensione di vecchiaia e assorbendo, di fatto, il prolungamento di un anno dell'attività stabilito in precedenza dalla cosiddetta "finestra mobile".

L'art. 11 interviene sulla disciplina da applicarsi ai soggetti iscritti al "*Fondo lavoratori dello spettacolo - Gruppo attori*", disponendo un incremento generalizzato dei requisiti per l'accesso alla pensione attraverso la progressiva convergenza, fra uomini e donne, dei requisiti anagrafici per il conseguimento del diritto, da realizzarsi nel 2021 con un requisito anagrafico unico di 64 anni di età.

L'art. 12 detta disposizioni per la platea dei lavoratori iscritti al "*Fondo dei lavoratori dello spettacolo - Gruppo canto*", per i quali stabilisce l'elevazione del requisito anagrafico, per gli uomini, a 61 anni dal 1° gennaio 2013 e per le donne, da 57 a 61 anni (equiparazione con gli uomini nel 2021), con un incremento di un anno ogni due anni solari.

L'art. 13 si occupa degli iscritti al "*Fondo Sportivi Professionisti*", per i quali, ai fini del conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia, è previsto un graduale allineamento dei requisiti anagrafici tra gli uomini e le donne da conseguirsi nel 2021, attraverso un incremento dei requisiti medesimi (53 anni per gli uomini dal 1° gennaio 2013 e da 49 a 53 anni per le donne, seguendo lo stesso criterio utilizzato per le lavoratrici dello spettacolo).

Precisa l'Amministrazione che per la categoria in esame non viene prevista la distinzione tra pensione di vecchiaia ordinaria e pensione di vecchiaia anticipata, stante la spiccata peculiarità dell'attività svolta dai soggetti presi in considerazione.

L'art. 14 disciplina i casi di deroga alle disposizioni del regolamento in esame, stabilendo, la continuità nell'applicazione delle disposizioni in materia di accesso e di decorrenza dei trattamenti pensionistici di vecchiaia previgenti nei confronti dei lavoratori per i quali viene meno il titolo abilitante allo svolgimento della specifica attività lavorativa per raggiunti limiti di età e i cui ordinamenti di settore, che disciplinano il rilascio ed il rinnovo di tale titolo, non ne prevedano l'elevazione; la deroga è estesa ai casi in cui vi sia un giudizio di inidoneità.

Analoga disposizione è specificamente prevista per gli iscritti al "*Fondo di previdenza del personale di volo dipendente di aziende di navigazione aerea*", che perdono il titolo abilitante.

Quanto ai dipendenti dell'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), nei loro confronti continua ad essere applicata la disciplina del pensionamento di vecchiaia attualmente in vigore.

L'articolo in esame contiene, altresì, alcune disposizioni volte a disciplinare, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il pensionamento anticipato, uniformandolo ai criteri generali applicati al sistema assicurativo generale obbligatorio. In tale contesto è sancita la riduzione percentuale sulla quota retributiva di trattamento, relativa alle anzianità contributive maturate antecedentemente al 1° gennaio 2012,

per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 60 anni; viene, inoltre, abrogato il comma 4 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 1997, che prevede ancora, oggi, per il personale dell'ENAV l'uscita anticipata con 57 anni di età e 35 anni di contribuzione.

L'art. 15, poi, introduce alcune deroghe alla disciplina contenuta nel regolamento, finalizzate alla salvaguardia dei lavoratori che versino in situazioni connesse al perdita o alla sospensione del lavoro. Tali deroghe consistono nell'applicazione delle disposizioni in materia di accesso e decorrenza del trattamento pensionistico vigenti al 31 dicembre 2012. Nell'individuazione delle categorie ammesse al suddetto beneficio, il regolamento di armonizzazione fissa la data del 15 settembre 2012 quale termine finale per il perfezionamento, subordinando il beneficio alle ipotesi espressamente elencate nell'articolo stesso.

Infine, il Capo IV contiene il solo art. 16, che, in attuazione della delega, fissa al 1° gennaio 2013 la decorrenza delle disposizioni di armonizzazione.

Considerato.

L'analisi dello schema di d.P.R. e dei documenti allegati, sottoposti all'attenzione di questa Sezione, rende evidente lo sforzo dell'Amministrazione proponente di conciliare le esigenze di contenimento della spesa pensionistica, e le istanze provenienti in particolare delle Amministrazioni da cui dipende o è vigilato il personale interessato alle misure di armonizzazione, come peraltro correttamente dichiarato dal Ministero proponente. E' comunque da ritenere che i differenti punti di vista abbiano trovato una equilibrata composizione, posto che lo schema di regolamento in questione ha ricevuto l'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri nella seduta del 30 ottobre 2012.

Va, altresì, considerato che risultano rispettati i principi informativi della riforma previdenziale di cui al d.l. n. 201 del 2011, che a partire dal 2013 aggancia in modo più stretto, rispetto alla disciplina in precedenza vigente, l'età pensionistica alle

aspettative di vita, intervenendo sui coefficienti di trasformazione in rendita e sui requisiti di età.

Su tali premesse, la Sezione esprime un giudizio sostanziale positivo sull'elaborato proposto, rispetto al quale vengono formulate alcune osservazioni di cui l'Amministrazione vorrà tener conto ai fini del perfezionamento del d.P.R. in esame e, eventualmente, di successivi interventi normativi in qualche modo connessi con la materia in trattazione.

Una prima considerazione riguarda il comparto difesa-sicurezza e, in particolare, le Forze Armate e le Forze di polizia a ordinamento militare.

In via generale, e quindi indipendentemente rispetto alla prosecuzione dello schema di regolamento in esame, la Sezione osserva che l'intervento di armonizzazione in questione si aggiunge ai provvedimenti di riduzione delle dotazioni di personale delle Forze Armate, di cui allo schema di regolamento sul quale la Sezione si è espressa con parere n. 9048 reso all'adunanza dell'8 novembre 2012, con delicati riflessi sull'avanzamento c.d. "normalizzato" degli ufficiali, per i quali le disposizioni vigenti prevedono annualmente la formazione di vacanze obbligatorie, e sulla regolarità dei relativi reclutamenti. Sul punto le Amministrazioni interessate dovranno predisporre per tempo i necessari correttivi, anche per non compromettere il funzionamento del c.d. "autogoverno gerarchico", che, al pari di altri ordinamenti per i quali sono previste differenti forme di autogoverno, è volto a preservare l'indipendenza e l'imparzialità delle Forze armate e di polizia, anche ad ordinamento civile, nell'assolvimento dei compiti istituzionali.

Una seconda osservazione concerne il coordinamento sostanziale tra le disposizioni contenute negli articoli 3, e 5, relativamente ai requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia del personale del comparto difesa-sicurezza. L'art. 5, comma 2, infatti, specifica che l'elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la per la

pensione di vecchiaia non modifica il limite ordinamentale vigente, in relazione al grado o qualifica di appartenenza, alla data di entrata in vigore del regolamento, sicché l'amministrazione o ente datore di lavoro colloca a riposo d'ufficio il dipendente qualora allo scadere del limite ordinamentale abbia raggiunto i requisiti per il diritto a pensione e il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico.

Senonché, l'art. 3, comma 1, che disciplina la progressione dell'aumento dei requisiti anagrafici degli ufficiali ed equiparati, utilizza l'espressione *“il diritto alla pensione si consegue esclusivamente con i requisiti anagrafici indicati nella Tabella A al presente regolamento”*.

Orbene, l'uso dell'avverbio *“esclusivamente”*, non presente nel comma 2, che reca analoga disposizione concernente i sottufficiali e i volontari, sembrerebbe voler introdurre per i soli ufficiali un aumento dei vigenti limiti di età ordinamentali, che tuttavia sarebbe escluso dal richiamato disposto del art. 5, comma 2, senza peraltro che tale aspetto sia evidenziato nella pur dettagliata relazione illustrativa.

Vorrà, quindi, l'Amministrazione proponente valutare quali correttivi apportare al testo degli articoli 3 e 5, per renderli coerenti sotto il profilo considerato.

Sul piano formale, si suggeriscono, infine, i seguenti correttivi da apportare al testo dell'articolato:

a. preambolo:

- posporre il secondo "Visto", relativo all'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1998, riposizionandolo prima del "Visto", concernente la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri;

- unificare il terzo e quarto "Visto", in quanto si riferiscono entrambi al decreto legge n. 201 del 2011;

b. art. 1, al comma 2, dopo la parola "lavoratore" e al comma 3 dopo la parola "esclusivamente" depennare *“di cui al presente regolamento”*;

c. art. 3, al comma 1 e al comma 2, dopo le parole “presente regolamento” aggiungere “*di cui costituisce parte integrante*”;

c. art. 7, comma 1, dopo “dell’art. 37, comma 1” aggiungere “*lettera d*”.

P.Q.M.

esprime il parere favorevole nei sensi suindicati.

L'ESTENSORE

Elio Toscano

IL PRESIDENTE

Luigi Cossu

IL SEGRETARIO

Massimo Meli