

Numero 00479/2015 e data 18/02/2015



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 febbraio 2015

NUMERO AFFARE 00184/2015

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di Decreto del Presidente del consiglio dei ministri recante “Norme attuative delle disposizioni in materia di liquidazione del TFR come parte integrante della retribuzione per il periodo di paga decorrente da marzo 2015 a giugno 2018”

LA SEZIONE

Vista la relazione n. DAGL 0000999 - P del 4 febbraio 2015, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo De Ioanna;

Premesso.

1. L'articolo 1, commi 26-35, della Legge di stabilità 2015 ha previsto in via sperimentale la possibilità, per i lavoratori dipendenti del settore privato (salvo alcuni settori esclusi, v. infra), che abbiano un rapporto di lavoro in essere da almeno sei mesi presso il medesimo datore di lavoro, di richiedere di percepire in busta paga, come quota integrativa della retribuzione (Qu.i.r.), le quote maturande del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all' articolo 2120 del codice civile. L'opzione può essere esercitata anche per le quote che il lavoratore abbia già deciso di destinare a forme di previdenza complementare. I datori di lavoro, al fine di non sottrarre liquidità all'attività d'impresa, possono accedere ad un finanziamento bancario (dalle banche aderenti ad un apposito accordo quadro tra Ministero dell'Economia, Ministero del Lavoro e ABI, ancora da stipulare) a tasso non superiore alla rivalutazione del TFR. Il finanziamento è garantito da un apposito Fondo di 100 milioni di euro per il 2015 (e poi alimentato nel tempo da un contributo dello 0,2% dell'imponibile previdenziale a carico dei

datori di lavoro) a carico del bilancio pubblico e di cui lo Stato è garante di ultima istanza; ed è assistito da privilegio speciale su beni mobili di cui all'art. 46 del T.U.B.

Il comma 33 della Legge di stabilità prevede che le modalità di attuazione delle disposizioni relative al regime sperimentale, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia e della garanzia dello Stato di ultima istanza, siano disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dell'economia e delle finanze. Il testo regolamentare in esame dà corso a questo adempimento.

2. Il testo in esame reca la disciplina regolamentare prevista dal comma 33. Segue una breve disamina di questa disciplina.

Art. 1: contiene le definizioni necessarie a raccordare il testo del decreto con le disposizioni della Legge di stabilità; si specifica inoltre che l'accordo quadro richiesto dal comma 31 della Legge dovrà contenere anche le specifiche tecniche e di sicurezza dei flussi informativi.

Art. 2: disciplina l'oggetto e la finalità del decreto, rinviando all'articolo 1, commi da 26 a 34 della Legge di stabilità 2015.

Art. 3: disciplina i soggetti destinatari del decreto e quelli esclusi tra cui i lavoratori dipendenti domestici, quelli del settore agricolo e quelli dipendenti da datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali o di aziende in crisi; si specifica inoltre l'esclusione per i lavoratori dipendenti per i quali la legge o il contratto collettivo nazionale di lavoro, anche mediante il rinvio alla contrattazione di secondo livello, prevede la corresponsione periodica del TFR ovvero l'accantonamento del TFR medesimo presso soggetti terzi e per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro per i quali, ai sensi delle disposizioni normative vigenti, siano stati autorizzati interventi di integrazione salariale straordinaria e in deroga (se in prosecuzione dell'integrazione straordinaria stessa), limitatamente ai lavoratori dipendenti in forza all'unità produttiva interessata. Si specifica inoltre che l'istanza è respinta nel caso in cui al datore di lavoro sia stata notificata la disposizione, da parte del lavoratore dipendente, del TFR a garanzia di contratti di finanziamento, e si disciplinano le cause di interruzione del finanziamento.

Art. 4: precisa che la Qu.i.r. è pari alla misura integrale della quota maturanda del TFR al netto del contributo di cui all'art. 3 ultimo comma della Legge 297/1982; è assoggettata a tassazione ordinaria e non è imponibile a fini previdenziali, come previsto dall'art. 1 comma 26 della Legge di stabilità.

Art. 5: disciplina l'accesso, la procedura di liquidazione della Qu.i.r. e i tempi di erogazione. Per i datori di lavoro che accedono al finanziamento bancario assistito da garanzia, la liquidazione mensile si effettua a partire dal terzo mese successivo a quello di presentazione dell'istanza.

Art. 6: disciplina l'accesso al finanziamento bancario per i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti come previsto dall'art. 1 comma 30 della Legge di stabilità e i flussi informativi tra datori di lavoro, INPS e sistema bancario. Si specifica che ai finanziamenti non possono essere applicati tassi, comprensivi di ogni eventuale onere, superiori al tasso di rivalutazione delle quote di TFR di cui all'articolo 2120 del c.c. Inoltre, il datore di lavoro che opta per l'accesso al finanziamento assistito da garanzia, è tenuto a rivolgersi ad un unico intermediario aderente anche nel caso in cui il finanziamento assistito da garanzia è esteso per effetto di successive richieste di liquidazione della Qu.I.R.

Art. 7: prevede che il rimborso del finanziamento sia fissato al 30 ottobre 2018, secondo modalità e criteri stabiliti dall'accordo quadro. Si disciplinano inoltre i casi di risoluzione del rapporto di lavoro, di frode e di interruzione del finanziamento. In particolare, per i casi di interruzione dovuti all'avvio di procedure concorsuali, l'intermediario può richiedere l'intervento del Fondo di garanzia secondo quanto previsto all'articolo 10.

Art. 8: dispone l'applicazione delle misure compensative previste dall'art. 10 del D. Lgs. 252/2005, differenziate per i datori di lavoro che accedono al finanziamento bancario da quelli che non vi accedono.

Art. 9: disciplina il funzionamento del nuovo Fondo di garanzia, a copertura del rischio di credito dei finanziamenti concessi ed erogati dagli intermediari aderenti, al solo scopo della liquidazione della Qu.I.R. ai lavoratori dipendenti beneficiari. La garanzia del Fondo copre l'ammontare totale di ciascun finanziamento concesso garantendo l'esposizione creditizia, comprensiva di capitali e interessi, nei limiti dell'importo effettivo erogato al datore di lavoro ai fini della liquidazione della Qu.I.R. ai beneficiari e degli oneri complessivi applicati al medesimo finanziamento. Come coefficiente di rischio, l'INPS effettuerà un accantonamento di importo non inferiore al 2,6 per cento annuo dell'importo di ciascun finanziamento ammesso alla garanzia del Fondo.

Art. 10: disciplina le modalità di attivazione del Fondo di garanzia in caso di mancato rimborso da parte del datore di lavoro a seguito di infruttuosa notifica della richiesta. In caso di mancato adempimento nel termine di trenta giorni dall'avvenuta notifica, il Fondo di garanzia è surrogato di diritto all'intermediario aderente nel privilegio di cui all'articolo 46 del D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e l'INPS è legittimato ad operare la riscossione del credito con ogni strumento di legge. Si disciplina inoltre specificamente il caso di recupero del credito e intervento del Fondo di garanzia nel caso di procedure concorsuali che riguardino i datori di lavoro, la documentazione da presentare e i termini decadenziali per la richiesta di intervento del fondo.

Art. 11: specifica la dotazione del Fondo di garanzia alimentata da un contributo iniziale pari a 100 milioni di euro per l'anno 2015 a carico del bilancio dello Stato, come disposto dall'art. 1 comma 32 della Legge di stabilità 2015. A ciò si aggiunge, a titolo di pagamento del prezzo per la garanzia prestata, il contributo mensile a carico dei datori di lavoro dello 0,20% della retribuzione imponibile riferita ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro ha richiesto il finanziamento della liquidazione mensile della Qu.I.R.

Art. 12: disciplina le modalità di surroga e di riscossione dei crediti da parte di INPS con le connesse sanzioni civili. La sussistenza di tali debiti non rileva ai fini del rilascio del documento unico di regolarità contributiva ai datori di lavoro.

Art. 13: si prevede l'inefficacia della garanzia che sia stata concessa sulla base di dati, notizie o dichiarazioni mendaci, inesatte o reticenti, se quantitativamente e qualitativamente rilevanti ai fini dell'ammissibilità all'intervento del Fondo, ove risulti che tale non veridicità di dati, notizie o dichiarazioni era nota all'intermediario aderente all'iniziativa.

Art. 14: si disciplina la garanzia di ultima istanza dello Stato, in caso di inadempimento da parte del Fondo in relazione agli impegni assunti a titolo di garante. La garanzia dello Stato opera limitatamente a quanto dovuto dal Fondo per la garanzia concessa sulla base della

normativa che ne regola il funzionamento, ridotto di eventuali pagamenti parziali già effettuati. Si prevede espressamente che le modalità di escussione della garanzia debbano assicurare la tempestività di realizzo dei diritti del creditore, e si esclude la facoltà per lo Stato di opporre il beneficio della preventiva escussione.

Art. 15: disposizioni di chiusura; si prevede in particolare che INPS predisponga le istruzioni operative volte a definire gli aspetti tecnici e procedurali per l'accesso agli interventi del Fondo di garanzia, e che sia sentito per la definizione dell'Accordo-quadro. Considerato.

1. Il testo regolamentare in esame, nel complesso, appare sostanzialmente coerente con l'impostazione recata dalle norme primarie contenute nella legge di stabilità per il 2015, della quale non si può che prendere atto.

2. Da un punto di vista generale, la Sezione ritiene di dover comunque sottolineare due punti. In primo luogo, va segnalato che la liquidazione immediata del TFR incide sul complessivo assetto del regime pensionistico, di recente sottoposto ad una robusta e organica revisione che sembra avere finalmente condotto il sistema su un sentiero di sostenibilità strutturale di medio lungo periodo, come ci viene riconosciuto in sede comunitaria e da parte delle organizzazioni economiche internazionali, in particolare dall'OCSE. Gli studiosi di sistemi pensionistici convergono nella raccomandazione che una volta conquistato un (difficile) punto di equilibrio, è necessario riflettere con cura sulla opportunità di introdurre elementi di innovazione non coerenti con le linee di fondo del nuovo assetto; appare aderente al vero affermare che l'opzione che viene offerta ai lavoratori amplia effettivamente il perimetro delle loro scelte marginali in ordine alla disponibilità immediata del reddito prodotto, ma incide in qualche modo sui flussi di risorse che vengono destinati all'accumulo di posizioni contributive, nel sistema INPS e nel sistema complementare. Si tratta di un elemento delicato nel momento in cui il secondo pilastro del sistema (previdenza complementare) stenta ad assumere quel ruolo importante di integrazione del trattamento finale, previsto dalla riforma.

3. In secondo luogo è stata segnalata la preoccupazione che nella triangolazione dei flussi finanziari tra datore di lavoro, istituto finanziatore e INPS, possa come risultato netto emergere un costo aggiuntivo, anche se modesto, a carico delle imprese; sarebbe un effetto negativo della operazione da valutare negativamente e da evitare, eventualmente, con opportuni accorgimenti , anche nella sede dell'Accordo quadro, da stipulare ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

4. L'elemento di maggiore innovazione contenuto nello schema in esame (art. 3) è costituito dalla specificazione delle esclusioni dal meccanismo di anticipazione del TFR. Si tratta di una disciplina che appare nel complesso coerente con la norma primaria; tuttavia si richiama l'attenzione del Governo sull'insieme, escluso dal beneficio, costituito dai lavoratori dipendenti per i quali la legge ovvero il contratto collettivo nazionale di lavoro, anche mediante il rinvio alla contrattazione di secondo livello, prevede la corresponsione periodica del TFR ovvero l'accantonamento del TFR medesimo presso soggetti terzi. Si tratta di una estensione interpretativa della fonte primaria comprensibile nelle sue giustificazioni di fondo, ma tuttavia al limite del rischio di introdurre disparità di trattamento non giustificate; in particolare non appare del tutto chiaro per quale motivo la periodicità della corresponsione e l'accantonamento presso soggetti terzi pongano ostacoli tecnico giuridici non superabili in sede tecnico regolamentare, con opportuni accorgimenti. Questa considerazione sembra

rafforzata dalla scelta, fatta dalla fonte primaria, di consentire la anticipazione anche in caso di conferimento, sulla base di modalità esplicite ovvero tacite, del TFR maturando alle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252. In tal caso, infatti, nel corso del periodo di durata della predetta opzione, il testo in esame prevede, conformemente alla legge, che la partecipazione del lavoratore dipendente alla forma pensionistica complementare prosegue senza soluzione di continuità sulla base della posizione individuale maturata nell'ambito della forma pensionistica medesima nonché della eventuale contribuzione a suo carico e/o a carico del datore di lavoro.

5. Nella discussione parlamentare sono stati prodotti elementi di documentazione tecnica (da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio) che hanno messo in evidenza che l'impatto di questa misura sulle grandezze macroeconomiche (consumi e crescita) dipende dalle scelte individuali dei lavoratori tra l'incremento del reddito disponibile garantito dal TFR oggi in busta paga e il valore attuale del TFR corrisposto in futuro, a scadenza del rapporto di lavoro. Il valore attuale del TFR a scadenza dipende a sua volta dalle caratteristiche delle famiglie. In particolare è possibile distinguere due diversi gruppi di famiglie. Da un lato, quelle che non sono in condizione di risparmiare e che dispongono di un reddito corrente insufficiente a soddisfare le proprie necessità di consumo: è probabile che queste famiglie siano più propense a indebitarsi e quindi sceglieranno di anticipare il TFR se l'alternativa di procurarsi il medesimo reddito attraverso i canali ordinari del credito risultasse più costosa. Dall'altro lato, ci sono le famiglie che sono in grado di risparmiare o comunque dotate di un reddito sufficiente a soddisfare le proprie necessità di consumo. Queste famiglie sceglieranno di chiedere l'anticipo del TFR in busta paga solo se il mercato finanziario è in grado di offrire loro impieghi alternativi più redditizi rispetto al rendimento del TFR a scadenza. Questi confronti sono poi condizionati dal regime di tassazione sul TFR attribuito a scadenza rispetto a quello anticipato (più favorevole il primo, all'11 per cento per la componente derivante dalla rivalutazione e all'aliquota media Irpef per gli importi accantonati, rispetto al secondo, basato sull'aliquota marginale Irpef) e dal numero degli anni che mancano al pensionamento. Considerando i tassi di interesse effettivamente applicati nel mercato, è possibile individuare le circostanze che rendono conveniente l'anticipazione del TFR in funzione della durata attesa del rapporto di lavoro e della retribuzione lorda. A partire da queste considerazioni sono state condotte una serie di simulazioni su una popolazione rappresentativa di lavoratori (tratta dall'Indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie) allo scopo di stimare la quota di TFR optata complessivamente e i conseguenti riflessi sulla finanza pubblica e sui consumi delle famiglie. I dati forniti dal Governo nella sede della AIR, depositata a corredo del testo in esame, appaiono nel complesso coerenti con le elaborazioni condotte dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

6. Si svolgono di seguito alcune puntuali proposte di riformulazioni del testo di natura auto esplicativa:

6.1. Nelle premesse, il periodo iniziale della lettera h): Istanza di accesso, va integrato nel seguente modo: domanda del lavoratore dipendente, da redigere secondo il modello di cui all'allegato A, che è parte integrante del presente decreto, con cui si chiede di percepire la quota maturanda di cui all'articolo 2120 del Codice civile al netto del contributo di cui all'articolo 3, ultimo comma, della legge 29 maggio 1982, n.297, ivi inclusa la quota eventualmente destinata ad una forma pensionistica complementare, tramite liquidazione diretta mensile come parte integrativa della retribuzione. Si raccomanda poi di usare sempre nel prosieguo del testo la stessa formula: " istanza del lavoratore".

6.2. Nell'art.2, il comma 2 è del tutto ripetitivo della formulazione legislativa e non presenta alcuna utilità interpretativa; quindi si raccomanda di eliminarlo;

6.3. Nella relazione si chiarisce che spetta al lavoratore dipendente notificare al datore di lavoro la disposizione del TFR a garanzia di contratti di finanziamento; nel testo del comma 3 dell'art. 3 questa soluzione appare meno chiara; si suggerisce di sostituire il comma 3 con il seguente:

“ Il lavoratore dipendente è tenuto a notificare al datore di lavoro la eventuale disposizione del TFR a garanzia di contratti di finanziamento; detta disposizione preclude l'esercizio della opzione di cui al comma 1, preclusione che permane fino alla notifica da parte del mutuante della estinzione del credito oggetto del contratto di finanziamento ”.

6.4. Nell'art. 5 il comma 2 va riformulato in modo da chiarire, secondo i canoni civilistici, che la manifestazione di volontà esercitata dal lavoratore dipendente è efficace dal momento dell'accertamento dei requisiti, mentre l'erogazione della Qu.I.R è operativa a partire dal mese successivo a quello della formalizzazione della istanza.

6.5. Nel comma 5 dell'art. 6 appare opportuno semplificare la frase iniziale nel seguente modo: “ Sulla base delle sole informazioni contenute nella predetta certificazione dell'INPS, il datore di lavoro e l'intermediario aderente sono tenuti a stipulare,”

6.6. Nel comma 2 dell'art.7 , è opportuno modificare l'inizio del primo periodo nel modo seguente : “ In tutti i casi di risoluzione del rapporto di lavoro intervenuti durante la vigenza del finanziamento”; sempre nell' art. 7, al comma 2, è opportuno, a garanzia della posizione del lavoratore che ha optato, inserire al termine la seguente frase: “...senza pregiudizio alcuna della erogazione della Qu.I.R al lavoratore”.

P.Q.M.

La Sezione, per quanto di propria competenza, non si oppone all'ulteriore corso del testo regolamentare in oggetto, con le osservazioni e i suggerimenti di cui alla parte motiva.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Paolo De Ioanna	Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini