



*Dipartimento di Giurisprudenza*

*Cattedra di Diritto del Lavoro*

L'Anticipo Pensionistico ("APE"):  
profili teorici e criticità.

RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Pessi

CANDIDATO

Luca Matano

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Raffaele Fabozzi

Matr. 124123

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	1
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>Il diritto comunitario e la previdenza sociale</b>	4
1. <i>La normativa comunitaria di sicurezza sociale</i>	4
2. <i>I principi fondamentali del Regolamento di coordinamento</i>	5
3. <i>Le prestazioni sociali</i>	8
4. <i>Il sistema previdenziale italiano</i>	12
4.1 <i>Il rapporto previdenziale</i>	12
4.2 <i>Il modello costituzionale</i>	14
4.3 <i>L'adeguatezza delle prestazioni</i>	16
4.4 <i>L'assetto organizzativo previdenziale</i>	17
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>L'Ape sociale: Articolo 1, commi da 179 a 186, legge n. 232/2016</b>	21
1. <i>La prestazione previdenziale</i>	21
2. <i>Definizione d'anticipazione pensionistica</i>	23
3. <i>APE sociale – I soggetti beneficiari</i>	24
3.1 <i>Requisiti e condizioni</i>	26
3.2 <i>Riconoscimento delle condizioni</i>	33
3.3 <i>Presentazione e istruttoria delle domande di riconoscimento</i>	37

3.4	<i>Limiti di spesa</i>	38
3.5	<i>Cause di decadenza</i>	40
3.6	<i>Termini pagamento TFS e TFR dei dipendenti pubblici</i>	41

### **CAPITOLO III**

#### **L'Ape volontario: Articolo 1, commi da 166 a 178, legge n.**

<b>232/2016</b>		43
1.	<i>L'anticipo finanziario a garanzia pensionistica</i>	43
2.	<i>I destinatari</i>	45
3.	<i>Requisito anagrafico</i>	48
4.	<i>Requisito contributivo</i>	50
5.	<i>Importo minimo e massimo ottenibile</i>	52
6.	<i>Domande di certificazione del diritto e domanda di APE</i>	54
7.	<i>Finanziamento supplementare</i>	58
8.	<i>Sospensione ed interruzione</i>	59
9.	<i>Erogazione dell'Anticipo</i>	60
10.	<i>Estinzione anticipata del finanziamento</i>	62
11.	<i>Regime fiscale</i>	63
12.	<i>Fondo di Garanzia</i>	64
13.	<i>Riservatezza dei dati personali</i>	66
14.	<i>Incremento del montante contributivo individuale</i>	70

### **CAPITOLO IV**

<b>L'Anticipo pensionistico: considerazioni e criticità</b>		79
1.	<i>Prestito e prestazione pensionistica</i>	79
2.	<i>Prestito e mutuo</i>	81
3.	<i>L'Anticipo pensionistico e le altre forme di sostegno al reddito</i>	84

4. <i>Parere espresso dal Consiglio di Stato su APE sociale</i>	86
5. <i>Parere espresso dal Consiglio di Stato su APE volontario</i>	92
6. <i>Le criticità dell'APE sociale</i>	95
7. <i>Le criticità dell'APE volontario</i>	98
<b>CAPITOLO V</b>	
<b>La tutela e le sue azioni</b>	101
1. <i>Metodi alternativi di risoluzione: la mediazione</i>	101
2. <i>Recupero indebiti</i>	107
3. <i>Surroga del Fondo di garanzia</i>	108
<b>CONCLUSIONI</b>	114
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	119

*A mio padre, a mia madre, alla mia Martina*

*le persone che più hanno creduto in me.*

## INTRODUZIONE

Da alcuni anni l'economia mondiale è scossa da ripetute crisi economico-finanziarie di vasta portata che, in Europa, hanno avuto l'effetto di neutralizzare quanto di positivo gli Stati membri avevano realizzato al termine del secolo scorso, in termini di crescita e creazione di posti di lavoro.

Nel nostro Paese la materia pensionistica, in particolare, è stata negli ultimi trent'anni terreno fertile per molteplici interventi di riforma, quasi sempre conseguenti a congiunture sfavorevoli, come avvenne con il decreto Amato, nel 1992, e con la legge Dini, nel 1995<sup>1</sup>. Il comma 4 dell'articolo 24, Decreto Legge n. 201 /2011, disponendo l'innalzamento dell'età pensionabile, pur se volto a realizzare e garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'Unione Europea, dei vincoli di bilancio, della stabilità economico-finanziaria, di rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, ha ingenerato inevitabilmente riflessi sulle politiche del mercato del lavoro, come, ad esempio, limitando il già difficile accesso al mercato del lavoro per i giovani.

La linea evolutiva degli interventi in materia di pensioni ha visto un continuo ritorno sui requisiti anagrafici di accesso al trattamento pensionistico. Il progredire su questa linea è oggi assicurato attraverso il periodico adeguamento alle variazioni di speranza matematica dei parametri a valenza anagrafica.

I provvedimenti hanno avuto effetti dirompenti sul sistema previdenziale, non tanto per l'introduzione di nuove modalità di calcolo della prestazione e per

---

<sup>1</sup> Trattasi del d.lgs. n. 503 del 30 dicembre 1992 e della l. n. 335 dell'8 agosto 1995, entrambi i provvedimenti emanati in riforma dei previdenti sistemi previdenziali. Per una ricostruzione del processo riformatore in Italia, in corso dall'inizio degli anni '90, cfr., tra gli altri, Giuliana Ciocca, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, in P.Olivelli – M.Mezzanzanica (a cura di), *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, 2005, Milano, p. 259 ss.; nella manualistica, cfr. Maurizio Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, 2010, Torino, p. 25 ss.; Mattia Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, 2009, Padova, p. 33 ss.

lo spostamento in avanti dell'età pensionabile, ma soprattutto per l'immediata e precipitosa entrata a regime del nuovo sistema con poca attenzione per le posizioni e i diritti dei singoli lavoratori prossimi al pensionamento.

Con l'aumento dell'età di pensionamento, a causa del peggioramento dell'indice demografico, il rapporto tra pensionati ed occupati diminuisce. Se in una situazione di crescita ciò è senz'altro un risultato positivo, la modalità repentina con cui ciò è stato ricercato e la fase macroeconomica di profonda recessione ha avuto, invece, effetti negativi sull'occupazione dei più giovani (e in generale dei disoccupati) e la disoccupazione, in assenza di coperture contributive, si traduce per i lavoratori nella mancanza di contribuzione per i periodi di inattività e nella conseguente riduzione della futura pensione<sup>2</sup>.

Vi è di più, la decisione di aumentare l'età di pensionamento non ha tenuto conto del fatto che in Italia il sistema pensionistico contributivo coesiste con pensioni di tipo assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi.

Non stupisce, pertanto, visto l'attuale quadro economico, che la politica interna sia ritornare ad occuparsi dell'argomento con un certo puntiglio, sfoderando un fitto numero di variazioni sul tema, troppe forse, talvolta allo scopo, come si usa dire, di fare cassa, talaltra di ricercare una migliore sintonia con i più aggiornati orientamenti europei.

Il Governo, prendendo atto che negli ultimi anni l'incremento dell'aspettativa di vita e le crescenti difficoltà occupazionali indotte dalla crisi economica hanno determinato condizioni nuove che si riflettono negativamente sul sistema previdenziale, facendo emergere una molteplicità di problemi che richiedono soluzioni diversificate, ha ritenuto opportuno, anche a seguito dell'accordo con le Confederazioni sindacali siglato il 28 settembre 2016,

---

<sup>2</sup> In tal senso, Giuseppe Ludovico, *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2013, 909.

prevedere strumenti diversificati di intervento che offrano una maggiore flessibilità per gestire l'uscita dal mercato del lavoro.

A tal fine, con la Legge di Bilancio 2017 è stato introdotto, tra le altre disposizioni, la possibilità di accedere su base volontaria ad un nuovo strumento finanziario, denominato Anticipo Pensionistico (APE), quale flusso finanziario ponte, sino al raggiungimento del diritto alla pensione di vecchiaia.



# CAPITOLO I

## Il diritto comunitario e la previdenza sociale

### 1. La normativa comunitaria di sicurezza sociale

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, inizialmente non aveva tenuto in considerazione la sicurezza sociale come oggetto di autonomo e specifico intervento comunitario, ma solamente come mezzo di garanzia della libera circolazione delle forze lavoro, così da permettere la realizzazione di tale fondamentale obiettivo.

La circolazione delle forze lavoro rientrava nel principio fondamentale, sancito dal Trattato, dell'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone tra gli Stati membri. Per conseguire tale obiettivo era indispensabile adottare misure di sicurezza sociale che avrebbero permesso ai cittadini dell'Unione Europea di non perdere la totalità o parte dei loro diritti di sicurezza sociale una volta che fossero andati a lavorare e risiedere in uno Stato membro diverso da quello di origine. A tale scopo, il Consiglio adottò nel 1958 due regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti che sono stati successivamente sostituiti dal regolamento CEE n° 1408/1971, integrato da un regolamento di applicazione (regolamento CEE n°574/1972). Nei decenni successivi è stata sentita l'esigenza di semplificare e modernizzare la disciplina del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale che si presentava piuttosto complessa e disorganica a causa delle continue modifiche intervenute nelle legislazioni nazionali e della giurisprudenza della Corte di giustizia, cosicché nell'aprile 2004 fu adottato il regolamento CE n°883/2004 (regolamento di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale) inteso a sostituire e ampliare il precedente n°1408/1971.

Il nuovo regolamento non ha più come referente soggettivo il lavoratore assicurato nell'ambito di un regime legale di sicurezza sociale, ma individua

come beneficiari della normativa tutti i cittadini comunitari, assicurati in un qualsiasi Stato membro, agli apolidi, ai rifugiati e ai rispettivi familiari. Si passa dalla logica di libera circolazione dei lavoratori alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, un'apertura che appare orientata decisamente in senso universalista<sup>3</sup>. Questo cambio di prospettiva risulta coerente con i principi espressi dalla direttiva n°38/2004 sulla libera circolazione delle persone nell'Unione europea, che interpreta la libertà di circolazione e di soggiorno come diritti connessi allo status di cittadino comunitario, con un grande balzo in avanti rispetto alla logica strettamente mercantile sulla base della quale era in precedenza configurata la libera circolazione.

L'obiettivo del regolamento di coordinamento n°883/2004, sebbene si basi sugli stessi quattro principi del precedente regolamento n°1408/1971, consiste nel semplificare le norme esistenti in materia di coordinamento dei regimi previdenziali degli Stati membri, rafforzando la cooperazione tra gli organismi previdenziali e migliorando i metodi da essi impiegati per lo scambio di dati.

## **2. I principi fondamentali del Regolamento di coordinamento**

Tenuto in considerazione che ogni Stato membro rimane libero di organizzare autonomamente il proprio regime di sicurezza sociale, il citato regolamento di coordinamento serve a stabilire da quale regime di un paese membro debba essere coperto un cittadino dell'Unione Europea quando vi sono due o più paesi interessati. Il principio generale prevede che la copertura previdenziale è fornita dal paese di impiego o, in assenza di un impiego, dal paese di residenza. Esso poggia su quattro principi fondamentali, mutuati dal precedente regolamento del 1971 e che possono essere così sintetizzati:

---

<sup>3</sup> Stefano Giubboni, *Cittadinanza e mercato nella disciplina comunitaria di sicurezza sociale. Spunti per un dibattito sul Regolamento n. 883 del 2004*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2005, n. 2, p. 223 e ss.

1° *Parità di trattamento (articoli 4 e 5)*- I lavoratori subordinati e quelli autonomi originari di altri Stati appartenenti all'Unione hanno i medesimi diritti e doveri dei cittadini dello Stato di accoglienza. Il diritto alla parità di trattamento si applica incondizionatamente a qualsiasi lavoratore subordinato o lavoratore autonomo di un altro Stato membro che abbia soggiornato nello Stato di accoglienza per un certo periodo di tempo. Inoltre, se in virtù della legislazione dello Stato competente sono attribuiti effetti giuridici al verificarsi di taluni fatti o avvenimenti oppure al beneficio di prestazioni di sicurezza sociale, detto Stato tiene conto di fatti o avvenimenti analoghi oppure di prestazioni equivalenti verificatisi in un altro Stato, sempre dell'Unione come se si fossero verificati nel proprio territorio nazionale;

2° *Totalizzazione dei periodi (articolo 6)*- Questo principio assicura che periodi di assicurazione lavoro o residenza precedentemente trascorsi in altri paesi siano tenuti in considerazione ai fini del calcolo delle prestazioni da corrispondere ai lavoratori. Si applica laddove, ad esempio, una legislazione nazionale preveda l'obbligo per un lavoratore di essere stato assicurato o impiegato per un certo periodo prima di poter beneficiare di certe prestazioni sociali. Per effetto del principio del cumulo dei periodi, lo Stato membro competente, nel decidere se un lavoratore soddisfa i requisiti relativi alla durata del periodo di assicurazione o di impiego, deve tenere conto dei periodi di assicurazione e di impiego completati ai sensi della legislazione di un altro Stato membro;

3° *Principio di un'unica legge applicabile (articoli 10 e 11)*- Il principio in questione persegue lo scopo di evitare che un soggetto tragga indebitamente vantaggio dal diritto alla libera circolazione. Ciascun beneficiario è soggetto alla legislazione di un singolo Stato e versa i contributi unicamente nel medesimo paese (articolo 11, paragrafo 1). Il fatto di versare contributi a regimi di sicurezza sociale obbligatori di due o più Stati appartenenti all'Unione europea durante lo

stesso periodo di assicurazione non conferisce alcun diritto a beneficiare di diverse prestazioni dello stesso genere (articolo 10);

4° *Esportabilità (articolo 7)* – Secondo questo principio, le prestazioni sociali possono essere versate nell'intero territorio dell'Unione ed è fatto divieto agli Stati di riservare il pagamento delle prestazioni ai soli soggetti residenti nel paese. Non si applica, però, a tutte le prestazioni sociali; per i sussidi di disoccupazione, ad esempio, sono previste disposizioni specifiche.

La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in una serie di procedimenti sulla compatibilità del diritto dell'Unione, più specificatamente con il principio della parità di trattamento sancito da varie disposizioni di diritto primario e di diritto derivato; dell'esclusione di taluni cittadini dell'Unione europea dal beneficio di prestazioni sociali previste dalla normativa nazionale<sup>4</sup>.

Recentemente, alla Corte è stata sottoposta un'ulteriore situazione concernente la parità di trattamento di cittadini dell'Unione in cerca di occupazione che soggiornano nel territorio di un altro Stato membro e se quest'ultimo possa escludere dal beneficio di prestazioni non contributive volte a garantire la sussistenza, ai sensi del Regolamento CE n. 883/2004, cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno mentre non sono ancora economicamente attivi e versano in una condizione di indigenza. Al termine della causa la Corte di giustizia si è pronunciata dichiarando *“L'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, e l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei*

---

<sup>4</sup> Vedi Corte di giustizia, Sentenza Dano, C-333/13; causa Alimanovic, C-67/14.

*sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, vanno interpretati nel senso che non ostano a una normativa di uno Stato membro che esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, che sono parimenti costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri che si trovano in una situazione come quella prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva medesima”<sup>5</sup>.*

### **3. Le prestazioni sociali**

Esaminati i principi fondamentali del Regolamento n°883/2004, si espongono le prestazioni sociali coperte da detta normativa.

L'articolo 3 (*ambito di applicazione “ratione materiae”*) del regolamento le elenca dettagliatamente:

- *prestazioni di malattia, di maternità e di paternità assimilate; l'assistenza sociale e medica subordinata alle condizioni di reddito non è tuttavia compresa, in quanto non dipende dai contributi precedentemente versati alla previdenza sociale;*
- *prestazione di vecchiaia, per i superstiti e d'invalidità;*
- *prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;*
- *assegni in caso di decesso;*
- *prestazioni di prepensionamento;*
- *prestazioni di disoccupazione;*
- *prestazioni familiari;*
- *prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, che non sono*
- *esportabili a norma dell'art. 70 del regolamento di coordinamento.*

---

<sup>5</sup> Corte di giustizia, *Sentenza C-299/14*, del 25 febbraio 2016.

L'ambito di applicazione *ratione personae* si è esteso dall'iniziale che riguardava unicamente i lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi, ai familiari e le persone a carico dei lavoratori subordinati e autonomi, agli apolidi e profughi, ai dipendenti pubblici, successivamente ampliato a tutte le persone assicurate, in particolare agli studenti e alle persone senza un lavoro retribuito, ai cittadini di paesi terzi, purché residenti legalmente sul territorio dell'Unione Europea<sup>6</sup>. L'atto giuridico più recente, il regolamento (UE) n°1231/2010, in vigore dal gennaio 2011, ha esteso tali norme modernizzate dell'Unione Europea in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio dell'Unione e in situazioni transfrontaliera, cui norme non si applicavano a causa della loro nazionalità. Attualmente il campo di applicazione include anche i familiari e i superstiti che si trovino nel territorio dell'Unione Europea. Sono inclusi anche i lavoratori frontalieri, i quali svolgono un'attività economica subordinata o indipendente in uno Stato dell'Unione e risiedono in un altro Stato membro, cui fanno ritorno generalmente tutti i giorni o almeno una volta a settimana.

Una categoria a parte è rappresentata dai lavoratori distaccati, in quanto non sono integrati nel mercato del lavoro dello Stato che li ospita, bensì sono inviati sul posto da una società per svolgervi un incarico temporaneo. Essi rimangono assicurati ai fini della previdenza sociale nello Stato membro di origine per un periodo di ventiquattro mesi e possono beneficiare unicamente di prestazioni sanitarie in natura nello Stato di residenza.

Sempre per una migliore integrazione e cooperazione tra i paesi componenti è previsto che i cittadini europei che viaggiano all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) possono beneficiare della carta europea di assicurazione malattia, emessa dai servizi di assicurazione sanitaria della persona assicurata. La carta facilita l'accesso alle cure mediche in caso di esigenze

---

<sup>6</sup> Per tutti gli ampliamenti successivi al regolamento CEE n. 1408/1971 si vedano: regolamento n. 1606/1998 del Consiglio; n. 307/1999 del Consiglio; n. 859/2003 del Consiglio.

sanitarie impreviste durante il soggiorno in un altro paese del SEE per motivi di carattere personale o professionale.

Al termine di una lunga negoziazione, il 16 aprile 2014 è stata firmata la direttiva 2014/50/UE afferente i requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri, migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari. La direttiva si applica unicamente ai regimi pensionistici professionali e non si applica ai contributi su base volontaria a regimi pensionistici individuali, né ai sistemi pensionistici statali, i quali rientrano nel campo di applicazione del regolamento di coordinamento.

Anche il nostro Paese si è uniformato ai principi ed alle disposizioni dei riportati regolamenti dell'Unione Europea in tema di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.), con distinte circolari ha fornito chiarimenti per l'applicazione dei principi e disposizioni emanate con il regolamento CE n°883/2004 e successive modifiche, nonché il regolamento (UE) n°1231/2010<sup>7</sup>.

L'armonizzazione delle legislazioni in materia di lavoro rappresenta un presupposto indefettibile per la realizzazione di un mercato comune effettivamente aperto e competitivo. Nella sicurezza sociale le differenze, strutturali, tra i sistemi previdenziali e assistenziali dei singoli paesi hanno da sempre sconsigliato, invece, il perseguimento di una legislazione uniforme, spingendo gli organi dell'Unione, più realisticamente, a ricercare gli strumenti per agevolare la circolazione dei lavoratori all'interno del mercato unico, mediante l'eliminazione di possibili ostacoli collegati alla fruizione dei diritti sociali.

---

<sup>7</sup> Circolari INPS nn. 82,83,84 del 01.07.2010; nn. 98, 99 del 21.07.2010; n.105 del 03.08.2010; n. 51 del 15.03.2011; n.167 del 29.12.2011; n. 70 del 22.05.2012; n. 77 del 06.06.2012; n. 107 del 13.08.2012; n. 69 del 07.04.2017; Messaggi INPS n. 15147 del 08.06.2010; n. 20286 del 03.08.2010; n. 741 del 13.01.2012; n. 5954 del 04.04.2012; n. 4196 del 25.10.2017.

Da tali ragioni è derivata una produzione normativa e giurisprudenziale imponente da parte degli organi, dapprima delle Comunità e poi dell'Unione<sup>8</sup>. Con l'intento di ricercare il migliore coordinamento dei sistemi previdenziali, la Commissione dal 2013 ha avviato consultazioni su tematiche inerenti le prestazioni assistenziali a lungo termine, i sussidi di disoccupazione; successivamente nel 2015 è stata intrapresa una distinta consultazione generale sul coordinamento UE dei sistemi di sicurezza sociale. L'intera attività ha prodotto che nel dicembre del 2016, nel quadro del pacchetto sulla mobilità dei lavoratori, è stata proposta una revisione del regolamento (CE) n°883/2004 e del regolamento di applicazione (CE) n°987/2009, in risposta alla nuova realtà sociale ed economica degli Stati membri. La revisione è orientata a creare un collegamento più stretto fra l'erogazione di prestazioni e lo Stato dell'Unione in cui sono stati versati i contributi previdenziali, in modo da rendere il sistema più equo.

La proposta, oltre ad offrire alle autorità nazionali strumenti migliori per verificare lo status previdenziale dei lavoratori distaccati, si concentra sui seguenti aspetti:

- *prestazione di disoccupazione*: oltre a una nuova norma dei tre mesi per il cumulo delle prestazioni di disoccupazione, i lavoratori dovrebbero ora essere in grado di esportarle per un periodo di sei mesi, anziché di tre mesi, per cercare un lavoro in un altro Stato membro. Dopo aver lavorato per un anno in uno degli Stati dell'Unione, i lavoratori frontalieri possono richiedere prestazioni di disoccupazione nello Stato di impiego anziché in quello di residenza;

---

<sup>8</sup> Sul ruolo della Corte di Giustizia spesso creativo e anticipatore di successivi interventi di adeguamento normativo, Raffaele Foglia, *Il ruolo della Corte ed il rapporto tra giudice comunitario ed i giudici nazionali*, in *Diritto Lavoro*, 1999, 4-5, 138ss.



- *prestazioni assistenziali di lungo periodo*: la proposta definisce le prestazioni di assistenza di lungo periodo e i casi in cui i cittadini mobili possono richiedere tali prestazioni;

- *prestazioni familiari*: sono destinate a sostituire il reddito durante i periodi dedicati all'educazione dei figli, sono proposte come diritti individuali e personali, consentendo in tal modo a un altro Stato membro competente di versare la prestazione per intero al secondo genitore. In tal modo si evitano le sovrapposizioni che si verificano nel quadro della normativa vigente e si eliminano eventuali deterrenti finanziari per i genitori che intendono prendere un congedo familiare contemporaneamente.

La proposta, inoltre, allinea le norme giuridiche in vigore con la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di accesso alle prestazioni sociali per i cittadini economicamente inattivi<sup>9</sup>.

#### **4. Il sistema previdenziale italiano**

##### **4.1 Il rapporto previdenziale**

Il sistema giuridico previdenziale, secondo la dottrina tradizionale, era costituito secondo una struttura affine a quella del rapporto di assicurazione privata. Di conseguenza, era considerato un unitario rapporto trilaterale formato da quello intercorrente tra il lavoratore e l'Istituto assicuratore, da quello tra il lavoratore e il datore di lavoro, nonché tra il datore di lavoro e l'Istituto assicuratore, avente ad oggetto l'obbligazione contributiva.

Si può quindi sintetizzare che veniva tratteggiato come un rapporto complesso ma unitario, qualificato dalla relazione di sinallagmaticità

---

<sup>9</sup> Sulle prospettive di riforma: M. Schmid-Drüner, *Copertura previdenziale negli altri Stati membri dell'UE*, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 06/2017, D.4.

intercorrente tra l'obbligazione contributiva e quella dell'erogazione delle prestazioni previdenziali.

A partire dagli anni sessanta il sistema previdenziale viene interessato da un impeto di innovazione su impulso di giuslavoristi italiani<sup>10</sup> che proponevano una ricostruzione giuridica in aperta rottura con la dottrina tradizionale, svincolato dal suo originario modello di riferimento ed orientato alla piena realizzazione del modello Beveridgeano puro<sup>11</sup>.

Con il trascorrere degli anni e con l'evolversi della situazione del Paese, si verifica un'ibridazione dei modelli teorici citati, assunti come base di riferimento per la produzione normativa, da un lato, si prosegue ad assecondare sul piano formale il modello assicurativo ed a rivitalizzare la distinzione tra previdenza ed assistenza; dall'altro, si utilizza la scissione tra meccanismi di finanziamento e prestazioni dovute, per favorire trasferimenti di ricchezza a favore di quei gruppi che costituiscono il baricentro dei canali di rappresentanza.

Si viene così a presentarsi sul territorio nazionale un modello che, abbandonato il referente della sinallagmaticità tra contribuzione e prestazione, non approda al rigore redistributivo di un universalismo costruito per la difesa del più debole, ma al contrario produce il dissesto finanziario a causa di una generalizzazione di tutele costruita sulla distribuzione generosa di risorse, acquisite attraverso un indebitamento posto a carico delle generazioni future.

---

<sup>10</sup> Tra gli artefici della proposta, Mattia Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Milano, 1960.

<sup>11</sup> Il c.d. modello Beveridgeano (dal politico inglese che affermò tra i primi la necessità di liberare i cittadini dalla povertà) o "universale", ha determinato l'assunzione come solo referente del cittadino e quindi la correlazione tra sorgere del bisogno e sussistenza del diritto fissando le prestazioni in termini egualitari ed i bisogni in ragione della presunzione della loro esistenza al verificarsi di specifici eventi. Detto modello si contrappone al modello c.d. Bismarckiano (dal Cancelliere Bismarck che avviò la prima forma di assicurazione sociale) che introdusse i primi schemi obbligatori di assicurazione sociali contro le malattie nel 1883, contro la vecchiaia e l'invalidità nel 1889 e contro gli infortuni nel 1894.

Si può definire la fattispecie da cui deriva il rapporto giuridico previdenziale come complessa a formazione progressiva, nella quale il sorgere del diritto è condizionato dalla preesistenza cronologica di specifici fatti chiesti dal Legislatore.

Elementi essenziali di questa fattispecie sono la qualità di produttore di reddito da lavoro (o il sostentamento da quel reddito, laddove il diritto della prestazione nasca in via derivata) e l'assolvimento (effettivo, figurativo, volontario, automatico) dell'obbligo contributivo nello stesso periodo di riferimento nel quale si è prodotto il reddito da lavoro.

Si può, pertanto, stabilire che il rapporto giuridico previdenziale nasce nel momento stesso in cui il produttore di reddito inizia l'attività lavorativa, autonoma o subordinata e genera delle aspettative di fatto e di diritto<sup>12</sup>.

#### **4.2 Il modello costituzionale**

Il rapporto giuridico previdenziale ha natura pubblicistica in quanto è compito dello Stato tutelare i lavoratori dalla condizione di bisogno. L'articolo 38, comma 2, della Costituzione garantisce ai «lavoratori» mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di alcuni eventi considerati meritevoli di tutela, tra cui l'invalidità e la vecchiaia. Con «lavoratori» si intendono tutti coloro che svolgono un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, comma 2, Costituzione), e non solo coloro che prestano la loro attività alle dipendenze di altri. Conseguentemente, sono compresi tra i destinatari della garanzia costituzionale anche i lavoratori autonomi, i piccoli imprenditori, i liberi professionisti, gli artisti ed in genere tutti coloro che si assicurano i mezzi per vivere, in via esclusiva o prevalente, attraverso l'opera personale e non attraverso il capitale. L'ambito soggettivo di

---

<sup>12</sup> Sul sistema giuridico previdenziale, si veda in particolare Roberto Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016, 181 e ss.

applicazione delle assicurazioni sociali si è via ampliato sino a ritenere che il sistema previdenziale si rivolge, oramai, tendenzialmente, a tutti i produttori di reddito, tra cui i professionisti non organizzati in albi; i lavoratori autonomi diversi dalle categorie tradizionali degli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, gli imprenditori agricoli a titolo principale. Seguendo questo orientamento il legislatore ha esteso la copertura assicurativa anche a produttori di reddito «implicito», con particolare riferimento a coloro che svolgono in ambito domestico attività finalizzate alla cura delle persone che fanno parte del nucleo familiare<sup>13</sup>; successivamente ha anche previsto la facoltà di riscatto, a titolo oneroso, del corso di laurea<sup>14</sup> a favore dei soggetti che, non avendo iniziato a svolgere attività lavorativa, non sono iscritti ad alcuna forma di previdenza obbligatoria.

In tal modo, nel rispetto di un modello costituzionale che ha posto al centro il diritto e il dovere al lavoro, tutti i meccanismi di tutela previdenziale si vedono raccordati con quelli posti a protezione del lavoratore e del rapporto di lavoro. Ponendo, così, in relazione gli articoli 29 – 31, e l'articolo 36 della Costituzione, in cui il lavoratore non viene considerato solo come individuo, ma anche come membro di una famiglia, si può sostenere che la garanzia costituzionale dell'articolo 38 si estenda alla famiglia, e che anche la morte rientri tra gli eventi generatori di bisogno (per il nucleo familiare), al pari della vecchiaia e dell'invalidità<sup>15</sup>. Così l'articolo 38, comma 2, Costituzione, è raccordato con

---

<sup>13</sup> In tal senso, Legge n. 493/1999 che ha istituito l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, resa operativa con i DD.MM. 15/09/2000 che hanno costituito un apposito Fondo speciale presso l'I.N.A.I.L.

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 1, comma 77, Legge n. 247/2007. In tal modo sono possibili posizioni assicurative in assenza di lavoro.

<sup>15</sup> Paolo. Boer, *La previdenza Sociale*, in *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, a cura di G. Santoro Passarelli, Torino, 2017, pag. 2350.

l'articolo 36, comma 1, della Costituzione in ordine all'adeguatezza del lavoro svolto ed al contributo apportato al benessere collettivo<sup>16</sup>.

### **4.3 L'adeguatezza delle prestazioni**

Come già esposto, la prestazione previdenziale si raffigura come una prestazione economica individualizzata, che realizza un trasferimento di ricchezza sostitutivo del reddito da lavoro scomparso temporaneamente o definitivamente. Ne consegue che la citata prestazione deve essere rapportata al reddito da lavoro prodotto<sup>17</sup> e a quanto posto a disposizione del benessere collettivo. Riconosciuta l'esistenza tra contribuzione al reddito da lavoro prodotto e, quindi dignitosa in ragione del contributo e prestazione, si pone il problema di come si attua il principio rispetto ad assicurare la sufficienza minima e l'adeguatezza massima della prestazione, ovvero la qualità e quantità dei correttivi apportabili, in considerazione del necessario bilanciamento tra l'interesse del singolo, del gruppo professionale ed interessi pubblici, tutti implicati nel precetto costituzionale.

Ciò non significa però, che la Carta costituzionale imponga al legislatore di riconoscere comunque al prestatore d'opera il diritto ad un corrispettivo interamente sostitutivo del reddito raggiunto al momento della verifica dell'evento protetto, altrimenti si darebbe ingresso ad interessi meramente individuali estranei alla finalità solidaristiche perseguite dal sistema di sicurezza sociale.

---

<sup>16</sup> Si vedano, *ex plurimis*, le pronunce della Corte Costituzionali n. 362 del 1997; n. 127 del 1997; n. 361 del 1996.

<sup>17</sup> Sul punto cfr. le pronunce della Corte Cost. n. 1008 del 1988; n. 127 del 1997; n. 362 del 1997 cit.

Per raggiungere ad una soluzione, è stata offerta dal Costituente una discrezionalità che ha consentito al Legislatore di operare scelte differenziate nel tempo in materia di minimali e di massimali contributivi e/o di minimi e di massimi di pensione. In proposito, il giudice delle leggi ha statuito che *“Il legislatore è tenuto ad effettuare un giudizio di ragionevolezza delle novelle legislative peggiorative tenendo conto, oltre che del complessivo intervento legislativo anche del quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie.”*<sup>18</sup>

Nel sistema attuale può dirsi vigente un principio di tendenziale proporzionalità tra redditi da lavoro percepiti nell'intera vita lavorativa dell'assicurato e prestazioni pensionistiche maturate, principio corretto verso l'alto da meccanismi tesi ad assicurare l'attuazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale, e verso il basso, da un lato dalla previsione di prestazioni di ultima istanza quali l'assegno sociale e dall'altro dalla previsione delle prestazioni di stampo universalistico assicurate a tutti i cittadini sprovvisti di reddito<sup>19</sup>.

#### **4.4 L'assetto organizzativo previdenziale**

Si rende necessario presentare una visione su come sia organizzato il sistema previdenziale.

L'assetto organizzativo del sistema previdenziale italiano è impostato sullo Stato. In conformità al dettato dell'articolo 38, comma 4, Costituzione, lo Stato

---

<sup>18</sup> Corte Cost., Sent. n. 3 del 19.01.2007.

<sup>19</sup> Sulla evoluzione del sistema previdenziale cfr. Maurizio Cinelli, *Diritto della Previdenza Sociale*, Torino, 2016, 26 e ss.; Mattia Persiani, *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 2014, 4 e ss.; Antonino Sgroi (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Torino, 2010, 372 e ss.; Angelo Marano, Carlo Mazzaferro, Marcello Morciano, *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, in *“Economia & lavoro”*, 3/2012, p. 107.

inizialmente assolveva i compiti ivi previsti attraverso enti pubblici chiamati a garantire una tutela generale e generalizzata ed a enti prima pubblici e poi privatizzati, di categoria. Successivamente, il legislatore ha progressivamente eliminato le forme di tutela sostitutive operanti per determinati settori di attività, rivelatesi nel tempo incapaci di garantire le più elevate prestazioni da esse corrisposte, includendo le corrispondenti categorie di lavoratori entro la tutela generale. Il sistema previdenziale, di conseguenza fu suddiviso in quattro grandi settori:

- il regime generale, gestito dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), Fondo lavoratori dipendenti;
- le forme sostitutive, gestite da enti pubblici istituiti per legge, con competenze settoriali, al fine di erogare prestazioni pensionistiche in sostituzione del regime generale;
- forme esclusive, operanti per il personale dipendente dallo Stato, enti locali ed alcuni enti pubblici specificatamente individuati;
- forme esonerative, costituite da specifici enti pubblici abilitati a gestire, in forma diretta, la tutela obbligatoria, a favore del proprio personale, restando esonerati dall'obbligo di iscrizione al regime generale.

Attualmente, per effetto della soppressione della maggioranza dei preesistenti Fondi sostitutivi<sup>20</sup>, gli unici ancora vigenti sono:

- il Fondo di previdenza per il personale dipendente da azienda di navigazione aerea, istituito con legge n. 89/1965;
- il Fondo Imposte di Consumo, istituito con r.d. 25.2.1924, n. 540, che sopravvive ad esaurimento, per l'erogazione delle pensioni a favore del

---

<sup>20</sup> Per le disposizioni normative sulla progressiva soppressione dei Fondi sostitutivi, vedi: Paolo Boer, *La previdenza Sociale*, cit., pag. 2351, nota 2.

personale già addetto alla riscossione delle imposte di consumo, abolite con il D.P.R. 26.10.1972, n. 649;

- l'Istituto Nazionale Previdenza dei Giornalisti Italiani (INPGI), denominato sostitutivo dall'art. 1, comma 1, Legge 20.12.1951, n. 1564.

Nel rispetto di quanto veniva chiesto sul piano finanziario dall'Unione Europea, il Legislatore, a cavallo tra il secolo scorso e l'attuale, ha riformato il sistema pensionistico<sup>21</sup>. Nel contempo fu sempre più avvertita l'esigenza di eliminare gli sprechi e le duplicazioni derivanti dalla frammentazione del mondo degli enti di previdenza, anche quale naturale convergenza dei sistemi pensionistici, sia nel senso che ne è conseguenza, sia che può essere causa di un ulteriore sviluppo del processo di armonizzazione stesso.

A tale scopo l'articolo 21 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha disciplinato la soppressione e la contestuale confluenza dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti Amministrazioni pubbliche (INPDAP) e dell'Ente Nazionale Previdenza e Assistenza dei Lavoratori dello Spettacolo (ENPALS) nell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS).

Tale riforma ha comportato una delle più importanti operazioni di concentrazione organica mai avvenute nella storia amministrativa italiana; basti pensare che il personale interessato ha superato le trentatremila unità e che le

---

<sup>21</sup> Con la Legge n. 335/1995 si è transitati dal calcolo della pensione con il sistema "retributivo" a quello "contributivo", rafforzando così il ruolo del soggetto debole. La medesima legge, tra l'altro, ha dimezzato i termini di prescrizione per il recupero dei contributi omessi. Sono seguiti altri interventi legislativi sino alla Legge n. 183/2014, c.d. Jobs act. Per approfondimenti sul punto, cfr. Roberto Pessi (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995; Ugo Ascoli, Emmanuele Pavolini, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e Mercato, 2012, 429 ss; Sandro Gronchi, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, in EP, 1998; C. De Angelis – Antonino Sgroi, *Manuale delle nuove pensioni*, Rimini, 2004, 18; Maurizio Cinelli, Stefano Giubboni, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, Torino, 2014, 119 e ss; Roberto Pessi, Giuseppe Sigillò Massara, *Jobs act prime riflessioni e decreti attuativi*, Studi e dialoghi giuridici 13, 2015, eurilink.



spese dall'Istituto per prestazioni previdenziali, assistenziali e pensionistiche per l'anno 2014 rappresentava il 19,1 per cento del Prodotto nazionale lordo italiano<sup>22</sup>.

Questa radicale trasformazione nel mondo degli Enti previdenziali, pur realizzata per decreto-legge, sull'onda dell'emergenza finanziaria e quasi d'improvviso, segue a una lunga gestazione dottrinale e ad approfonditi dibattiti: essa può essere considerata il frutto maturo di quella filosofia amministrativa, che attraverso fusioni e accorpamenti, condotti in una logica "taglia enti", si è imposta come linea portante dei processi di ristrutturazione amministrativa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sul punto cfr. Camera dei Deputati, XVII legislatura, *Documentazione sullo stato di attuazione delle leggi, la normativa taglia-enti*, n.3/XVII, novembre 2014; Sulle prime istruzioni operative in materia di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS, si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Messaggio Prot. 31/0001922/MA002.A001 del 28/12/2011.

<sup>23</sup> Nicola Niglio, *Il riordino degli enti pubblici nazionali alla luce delle recenti disposizioni legislative*, p.1, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it); Fabio Giglioni, *Il taglio degli enti pubblici. Commento all'art. 1, c. 31, D.L. n. 138 del 2011*, in *Federalismi it.*, p. 4.

## CAPITOLO II

### L'Ape sociale

#### Articolo 1, commi da 179 a 186, legge n. 232/2016

##### 1. La prestazione previdenziale

Come già spiegato nel precedente capitolo, l'articolo 38 della Costituzione costituisce il presupposto per l'erogazione della prestazione pensionistica e lo stato di bisogno tutelato può discendere da molteplici cause che danno titolo a trattamenti diversamente titolati: così, ad esempio, se il bisogno è causato dalla perdita della capacità lavorativa in conseguenza della lesione della propria integrità psico-fisica, concorrendo unitamente ad altri requisiti previsti dall'ordinamento, l'assicurato avrà diritto alla pensione di inabilità; invece, se la perdita della capacità di lavoro è conseguente allo stato di generazione psico-fisica connesso all'invecchiamento, l'assicurato avrà diritto alla pensione di vecchiaia.

La Corte Costituzionale, da tempo, si è espressa sulla funzione della pensione precisando che *“La pensione assolve ad una funzione previdenziale. Il suo scopo è quello di sopperire al rischio di perdere o diminuire il proprio guadagno e di mancare dei mezzi di sussistenza, quando, col venir meno delle forze per invalidità o vecchiaia, non è più in grado di lavorare. Assicurando al lavoratore un'entrata periodica atta a fronteggiare i bisogni della vita nel periodo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, la pensione deve per sua natura collegarsi nel quantum alla particolare situazione personale e familiare degli aventi diritto”*<sup>24</sup>.

Prima di procedere ad esaminare nel dettaglio la normativa sull'anticipo pensionistico si deve evidenziare che per pensione di vecchiaia viene qualificata quella che compete al compimento di una determinata età anagrafica, in concorso

---

<sup>24</sup> Corte Costituzionale, sentenza, 22.12.1969 n. 155.

con il requisito di assicurazione e di contribuzione. Il diritto a pensione di vecchiaia, a partire dal gennaio 1993, è stato, inoltre, condizionato all'assenza di qualsiasi rapporto di lavoro dipendente in atto al momento della maturazione del diritto, così come prescritto dall'articolo 1, comma 7, D. Lgs. 30.12.1992, n. 503<sup>25</sup>.

Il succedersi di norme che dal 1992 in poi hanno caratterizzato il “cantiere aperto” della riforma del sistema pensionistico ha determinato lo scivolamento progressivo dell'età del pensionamento di vecchiaia<sup>26</sup>. Tutti questi cambiamenti spesso non sono riusciti a conciliare i particolari bisogni sociali vissuti da determinate categorie di lavoratrici e lavoratori. Bisogni sociali in parte determinati da fattori soggettivi o familiari e in parte da fattori oggettivi causati dalla crisi occupazionale venutasi a creare a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nella seconda metà del decennio scorso. Le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, stante la situazione, hanno presentato istanze specifiche al fine di superare il forte disagio sociale venutosi a creare nella fascia anziana della forza lavoro che vedeva allontanarsi il traguardo del ritiro dall'attività lavorativa.

---

<sup>25</sup>In proposito, va indicato che l'INPS, con circolare n. 89 del 10.07.2009, recependo il parere del Ministero del Lavoro datato 20.03.2009, ha circoscritto il divieto di liquidazione della pensione sia di vecchiaia che di anzianità, nel solo caso in cui il lavoratore risulti occupato (o rioccupato) alla data di decorrenza della pensione, prescindendo dal fatto che la rioccupazione avvenga presso lo stesso datore di lavoro o presso altro datore di lavoro. In riferimento al medesimo articolo, si veda anche circolare INPS n. 120 del 06.08.2013.

<sup>26</sup> Dal 1992 fu avviata una riforma complessiva del sistema previdenziale: il D. Lgs. 30/12/1992 n. 503 si pose lo scopo di stabilizzare il rapporto tra la spesa previdenziale e il prodotto interno lordo (PIL); la L. 27/12/1997 n. 449 si caratterizzò per l'inasprimento dei requisiti d'età per l'ottenimento della pensione di anzianità, per l'incremento dell'onere contributivo dei lavoratori autonomi; la L. delega n. 243 del 2004 e il D. Lgs. 13/12/2005 n. 252 avevano come obiettivo di assicurare al sistema pensionistico una sostenibilità finanziaria; la L. 24/12/2007 n. 247 ha modificato le disposizioni contenute nella L. n. 243/2004 sino a giungere al D.L. 6/12/2011 n. 201 che prevedeva il passaggio al sistema contributivo prorata per tutti e innalzava ulteriormente il livello minimo di età pensionabile.

Il Governo, preso atto della domanda sociale emergente, in data 28 settembre 2016 ha siglato un verbale d'Intesa con le dette Organizzazioni, indirizzato, tra l'altro, a emanare norme che contenessero elementi di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro.

A tale scopo, il Legislatore, con la Legge di Bilancio 2017<sup>27</sup>, ha emanato misure in materia previdenziale tese in primo luogo ad ammorbidire i cardini delle riforme susseguitesi nei decenni precedenti che hanno fortemente inasprito i requisiti per l'accesso alla pensione, introducendo, tra l'altro, un meccanismo che aggancia tutti i requisiti anagrafici alle statistiche sulle speranze di vita e con la prevista equiparazione entro il 2018 dell'età pensionabile delle donne a quella degli uomini.

Una delle principali novità a riguardo è costituita dall'introduzione dell'anticipazione pensionistica – APE<sup>28</sup>.

## **2. Definizione di anticipazione pensionistica**

L'articolo 1, commi da 166 a 186, della legge n. 232/2016 istituiscono in via sperimentale, tra il 1° maggio 2017 e il 31 dicembre 2018, due prestazioni, denominate rispettivamente “anticipo finanziario a garanzia pensionistica”, che il medesimo testo del comma 166 sintetizza con l'acronimo “APE”, altrimenti denominato anche “APE volontario”, e “Indennità”, prevista dal successivo comma 179, più comunemente denominata “APE sociale”.

---

<sup>27</sup> Legge 11 dicembre 2016, n. 232 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*”, pubblicato sulla G.U. Serie generale n. 297 del 21 dicembre 2016.

<sup>28</sup> Sul dibattito per l'incentivazione alla flessibilità nell'uscita dal mondo del lavoro, G. Di Corrado, *La nuova APE e i casi di penalizzazione*, Diritto e pratica del lavoro, 2016, fasc. 41, 2397 s; Giuliano Cazzola-Domenico Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, ADAPT, n. 63, 2017.

In questo capitolo vengono esaminati i commi da 179 a 186 del citato art. 1 della legge n. 232/2016 riguardanti un'indennità per soggetti in particolari condizioni (c.d. APE sociale).

### **3. APE sociale - I soggetti beneficiari**

Il comma 179 ha previsto, in via sperimentale, dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018 per determinate categorie di soggetti che si trovano in particolari condizioni, la possibilità di beneficiare, a domanda, ed in presenza di determinati requisiti anagrafici e contributivi, di un'indennità fino al compimento dell'età anagrafica prevista per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia di cui all'art. 24, comma 6, del Decreto Legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 2011.

L'articolo 53 del decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 ha fornito un'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 179, lettera d) della citata Legge di Bilancio. Successivamente, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>29</sup>, sono state adottate le modalità di attuazione delle disposizioni in esame.

All'Ape sociale possono accedere le lavoratrici e i lavoratori che abbiano già compiuto 63 anni di età, e che siano, o siano stati, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, alle forme sostitutive ed esclusive della stessa, o alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26 Legge n. 335/1995, istituita per i cosiddetti lavoratori parasubordinati, purché abbiano cessato, o cessino, l'attività lavorativa, sia essa subordinata, autonoma o parasubordinata, non siano già titolari di pensione diretta e siano in possesso di determinati requisiti di anzianità contributiva.

---

<sup>29</sup> D.P.C.M. 23 maggio 2017, n. 88 recante “Regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 179 a 186, legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di APE sociale”. Il provvedimento è entrato in vigore il 17 giugno 2017. In proposito, si veda il parere espresso dal Consiglio di Stato, nel successivo capitolo quarto, paragrafo quarto.

L'INPS, con specifica circolare<sup>30</sup>, ha fornito istruzioni in merito all'applicazione delle riportate disposizioni. Specificatamente, sull'anzianità contributiva nella circolare viene illustrato che ai fini del perfezionamento dell'anzianità contributiva minima richiesta per l'accesso al beneficio si tiene conto di tutta la contribuzione versata o accreditata, a qualsiasi titolo, nelle gestioni previdenziali sopra esposte, con l'avvertenza che eventuali periodi contributivi coincidenti sono valutati una sola volta. Viene anche indicato che nel computo dei requisiti contributivi non sono conteggiati i periodi assicurativi maturati in Paesi dell'Unione Europea, Svizzera, Spazio Economico Europeo (SEE) o extracomunitari convenzionati con l'Italia. Tale orientamento è stato riconsiderato dall'INPS e condiviso con il Dicastero del Lavoro e Politiche Sociali, nel senso che *“al fine di favorire, in questa seconda fase di monitoraggio che terminerà il 30 novembre 2017, l'ingresso di potenziali beneficiari con contribuzione estera che sono stati inizialmente esclusi per difetto del requisito contributivo, è possibile su concorde parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali espresso con nota del 6.10.2017 prot. n. 6956 consentire il perfezionamento del requisito contributivo minimo per l'accesso all'Ape sociale totalizzando i periodi assicurativi italiani con quelli esteri, maturati in Paesi UE, Svizzera, SEE o extracomunitari convenzionati con l'Italia”*<sup>31</sup>.

In considerazione che l'APE sociale non è riconducibile ad una prestazione pensionistica, non rilevano ai fini del raggiungimento del requisito contributivo minimo dei 30/36 anni eventuali maggiorazioni di cui il soggetto richiedente potrebbe beneficiare all'atto del pensionamento.

---

<sup>30</sup> Cfr. Circolare INPS n. 100 del 16 giugno 2017, [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>31</sup> Messaggio INPS n. 004170 del 24.10.2017 recante *Valutazione della contribuzione estera ai fini del requisito contributivo necessario per accedere all'indennità di Ape sociale di cui all'articolo 1, commi da 179 a 186 della legge n. 232 del 2016 per le domande presentate dal 16 luglio al 30 novembre 2017.*

L'Istituto previdenziale, anche se non esplicitamente prescritto dalle norme della Legge di Bilancio e neanche dal citato DPCM n. 88, ha subordinato l'erogazione dell'Ape sociale alla residenza in Italia. E' stato ritenuto che tale ulteriore requisito dettato dalla circolare INPS e "*condivisa nel suo impianto generale dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali*"<sup>32</sup>, sia dovuto alla circostanza che trattandosi di una prestazione assimilabile a un trattamento assistenziale, con finanziamento a carico della fiscalità generale, l'Ape sociale è erogata solo se le risorse distribuite vengano spese in Italia<sup>33</sup>.

Sul principio dell'inesportabilità all'estero della speciale prestazione, anche recentemente la Suprema Corte di Cassazione ha ribadito che non è esportabile in ambito comunitario, in virtù del principio, contemplato dall'art. 10 *bis*, comma 1, del Regolamento CEE n. 1247 del 1992, per cui le prestazioni speciali in denaro, sia assistenziali che previdenziali, ma non aventi carattere contributivo, sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui i soggetti interessati risiedono ed ai sensi della sua legislazione, sicché non è dovuta all'assicurato residente fuori dal territorio nazionale<sup>34</sup>.

### **3.1 Requisiti e condizioni**

Il comma 179 prevede, tra l'altro, i requisiti specifici per essere ammessi a percepire l'indennità. Oltre ai requisiti dell'età e alle condizioni già esposte, i lavoratori devono possedere le seguenti peculiarità:

- 1) Lavoratrici e lavoratori in possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva, a condizione che:
  - a) Siano disoccupati a seguito di licenziamento, anche collettivo, o di dimissioni per giusta causa, o per effetto di risoluzione consensuale

---

<sup>32</sup> Così precisamente: punto 1. Premessa, *Circolare, cit.*

<sup>33</sup> In tal senso, Giuseppe Argentino, *Ape sociale: modalità di attuazione*, Diritto & Pratica del Lavoro, anno 2017, fasc. 27, 1660.

<sup>34</sup> In tal senso, Cass. civ., Sez. Lav., Sentenza n. 7914 del 28.03.2017.

nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7, legge 15 luglio 1966, n. 604, e abbiano terminato da almeno tre mesi di percepire la prestazione previdenziale a sostegno del reddito a seguito dello stato di disoccupazione.

Nella circolare previdenziale viene precisato che lo status di disoccupazione potrà essere verificato tramite la consultazione delle liste di disoccupazione presenti presso i centri per l'impiego; in particolare per i lavoratori che, dopo aver percepito la NASpI<sup>35</sup> abbiano fruito dell'assegno ASdI,<sup>36</sup> l'indennità potrà essere erogata solo al termine di percezione di tale ultima prestazione a sostegno del reddito. Se l'ASdI ha durata inferiore a tre mesi, è necessario che siano trascorsi comunque tre mesi dalla fruizione della NASpI.

Un'eccezione riguarda gli operai agricoli, considerata la distanza temporale che intercorre tra il periodo di disoccupazione e la data di erogazione della prestazione: in tal caso, secondo l'interpretazione dell'INPS, è necessario calcolare i tre mesi dalla data del licenziamento, o delle dimissioni per giusta causa, se concretizzatisi nell'anno in cui la domanda di APE sociale viene presentata, o dalla

---

<sup>35</sup> La Legge 10.12.2014 n. 183 c.d. Jobs Act prevedeva, tra le altre, la delega al Governo per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati. L'art. 1 del D.Lgs. 4 marzo 2015 n. 22 ha istituito la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), una indennità mensile di disoccupazione che sostituisce le precedenti prestazioni di disoccupazione ASpI e mini ASpI, in relazioni agli eventi di disoccupazione involontaria che si sono verificati a decorrere dal 1° maggio 2015. L'INPS, con Circolari n. 94 del 12.05.2015; n. 142 del 29.07.2015; n. 194 del 27.11.2015; n. 174 del 23.11.2017, ha impartito le istruzioni applicative necessarie alla gestione della nuova indennità.

<sup>36</sup> L'articolo 16, comma 1, D.Lgs. 4 marzo 2015 n. 22 ha istituito, a decorrere dal 1° maggio 2015, e in via sperimentale per il solo 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASdI). L'ASdI ha la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito per i lavoratori già beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata, fino al 31 dicembre 2015, siano privi di occupazione e si trovino in condizione economica di bisogno. Per le istruzioni applicative, Circolare INPS n. 47 del 03.03.2016.



fine dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, se licenziamento o dimissioni si sono verificati in precedenza.

Recentemente ed a seguito di dubbi interpretativi verificatisi nella prima applicazione delle disposizioni riportate, l'INPS ha ritenuto di integrare le Circolari nn. 99 e 100 del 2017 chiarendo che con riferimento al possesso della condizione di cui alla lettera a) *“essere in stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa, risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604 ed aver concluso, da almeno tre mesi, al godere della prestazione per la disoccupazione spettante”* non preclude l'accesso ai benefici in parola l'eventuale sospensione della prestazione per la disoccupazione fermo restando, in ogni caso, che al momento della domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso, il richiedente abbia concluso di fruire integralmente della prestazione per la disoccupazione spettante. Potrà, invece, essere valutato in via prospettica, purché si perfezioni entro la fine dell'anno di presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni, il requisito del trimestre di inoccupazione successivo alla conclusione del periodo di percezione della prestazione di disoccupazione<sup>37</sup>.

A seguito della promulgazione della Legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di Bilancio 2018) sono state aggiunte nuove condizioni per le categorie dei disoccupati.

Possono presentare domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio anche coloro che siano in stato di disoccupazione a seguito di scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, a condizione che abbiano avuto, nei trentasei mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro

---

<sup>37</sup> In tal senso, Messaggio INPS n. 002884 del 11.07.2017.

dipendente per almeno diciotto mesi ed abbiano concluso, da almeno tre mesi, di godere della prestazione di disoccupazione loro spettante. L'arco temporale dei trentasei mesi entro cui individuare i diciotto mesi di rapporto di lavoro dipendente decorre, a ritroso, dalla data di scadenza del rapporto di lavoro a tempo determinato da ultimo svolto al momento della domanda di verifica delle condizioni e sulla base della quale il soggetto chiede di poter beneficiare dell'APE sociale<sup>38</sup>.

- b) Assistano, al momento della richiesta, e da almeno sei mesi, il coniuge, o la persona comunque unita civilmente, o un parente di primo grado, convivente, con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, Legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Con la novella della Legge di Bilancio 2018 è stato aggiunto che può presentare domanda anche un parente di secondo grado o un affine entro il secondo che assista da almeno sei mesi il soggetto convivente affetto da handicap grave di cui alla citata Legge n. 104/1992. Per tali soggetti il beneficio è subordinato all'ulteriore condizione che il coniuge/unito civilmente e i parenti di primo grado conviventi con la persona affetta da handicap in situazioni di gravità si trovino in una delle situazioni: di aver compiuto i settanta anni di età; essere anch'essi affetti da patologie invalidanti; essere deceduti o mancanti. Nella Circolare n. 34/2018 l'INPS si sofferma dettagliatamente a fornire delucidazioni sui criteri applicativi dei controlli di verifica delle condizioni sui parenti di secondo grado e affini; sulle patologie invalidanti; sull'espressione "*mancante*"; sullo status di disabilità.

---

<sup>38</sup> Successivamente all'integrazione, da parte della Legge di Bilancio 2018, dei requisiti per il riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio dell'APE sociale, l'INPS ha emanato la Circolare n. 34 del 23 febbraio 2018 contenete le istruzioni applicative e chiarimenti in materia. Per un primo commento alle integrazioni, Leonardo Comegna, *L'Ape sociale allarga i confini*, Italia Oggi, 27.02.2018, [www.italiaoggi.it](http://www.italiaoggi.it).

- c) Sia stata loro accertata dalle competenti Commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, una riduzione della capacità lavorativa uguale o superiore al settantaquattro per cento<sup>39</sup>.
- 2) Lavoratori e lavoratrici in possesso di almeno 36 anni di anzianità contributiva che al momento di decorrenza dell'APE sociale prestino da almeno “sette anni, negli ultimi dieci ovvero almeno sei anni negli ultimi sette”, attività lavorative dipendenti per le quali è richiesto un impegno particolarmente difficoltoso e rischioso, nell'ambito dell'elenco di professioni di seguito indicate<sup>40</sup>:
- ◇ operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici;
  - ◇ conduttori di gru, di macchinari mobili per la perforazione nelle costruzioni;
  - ◇ conciatori di pelli e di pellicce;
  - ◇ conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante;
  - ◇ conduttori di mezzi pesanti e camion;
  - ◇ professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni;
  - ◇ addetti all'assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza;
  - ◇ insegnanti della scuola dell'infanzia ed educatrici di asili nido;
  - ◇ facchini, addetti allo spostamento merci ed assimilati;
  - ◇ personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia;

---

<sup>39</sup> Sui potenziali interessati all'Ape sociale, tra l'altro, riassunte in apposite tabelle, Daniele Cirioli, *APE sociale: la disciplina*, Diritto & Pratica del Lavoro, n. 29/2017, 1822 e ss.

<sup>40</sup> Nuovo testo in conseguenza della sostituzione prevista dall'articolo 1, comma 162, lettera d), Legge Bilancio 2018. Il testo precedente recava “sei anni in via continuativa”, così venendo meno la condizione della necessaria “continuità”.

◇ operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti<sup>41</sup>.

Il legislatore, sensibile ai temi affrontati tra il Governo e le Organizzazioni sindacali in modo specifico negli ultimi mesi dell'anno 2017, per rendere più flessibile l'uscita pensionistica, con la citata Legge di Bilancio 2018 ha ampliato la platea di chi può accedere all'anticipo pensionistico (APE sociale) a carico dello Stato, aggiungendo quattro categorie di lavoratori impegnati in attività gravose e dettagliatamente:

◇ operai dell'agricoltura, della zootecnia e della pesca;

◇ pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare, dipendenti o soci di cooperative;

◇ lavoratori del settore siderurgico di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro addetti a lavori ad alte temperature non già ricompresi nella normativa del decreto legislativo n. 67 del 2011 (così detti usuranti);

◇ marittimi imbarcati a bordo e personale viaggiante dei trasporti marini e in acque interne.

Con riferimento ai lavoratori dipendenti operai dell'agricoltura e della zootecnia, al fine di individuare i sei anni di attività gravosa nei sette o i sette anni di attività gravosa nei dieci, debba essere assunto a riferimento per il computo integrale dell'anno di lavoro il numero minimo di giornate di cui all'articolo 9-ter, comma 4, secondo periodo, del Decreto Legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. Ne consegue che è sufficiente che i predetti soggetti abbiano in estratto, come risultante dagli archivi a disposizione dell'Istituto al momento della domanda n.

---

<sup>41</sup> Sulle categorie dei lavoratori interessati e sul requisito della continuità di svolgimento delle mansioni pesanti, Pietro Gremigni, *Ape sociale e precoci, cambiano i criteri per i lavori pesanti*, Guida al Lavoro / il Sole 24 Ore, 2017, Fasc. 19, 17 e ss.

centocinquantasei (156) contributi giornalieri come lavoratore agricolo affinché venga loro riconosciuto un intero anno di lavoro così detto gravoso<sup>42</sup>.

Tra le innovazioni apportate, ve ne una riguardante le lavoratrici con figli. Per le donne che abbiano figli, il requisito minimo dei trenta anni di contribuzione (per le categorie di cui alle lettere a, b, c) e di trentasei anni di contribuzione (per la categoria di cui alla lettera d) può essere ridotto, al massimo, nel caso di due figli, a ventotto e trentaquattro anni. Ai fini dell'applicazione, ai figli legittimi sono equiparati quelli naturali ed adottivi<sup>43</sup>.

L'art. 1, comma 166, della Legge di Bilancio 2018 ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2018 i commi 1 e 2 dell'art. 53 Decreto Legge n. 50/2017 sono stati abrogati in quanto superati dalle norme sopravvenute.

Con le modifiche apportate da detta norma è venuta meno l'interpretazione autentica di cui all'articolo 53, commi 1 e 2, del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50.

Detta interpretazione aveva chiarito che il requisito dei sei anni doveva intendersi perfezionato non solo nel caso in cui le prestazioni siano state effettuate, senza interruzioni, nei sei anni precedenti la decorrenza dell'APE

---

<sup>42</sup> Il Decreto Legge n. 510/1996, recante *“Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale”* all'art. 9-ter, comma 4, dispone *“4. Il comma 9 dell'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, si interpreta nel senso che ai fini della determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti, sono richiesti 35 anni di anzianità assicurativa e un requisito minimo di contribuzione di 5.460 giornate, con esclusione di quelle coperte da contribuzione figurativa per malattia e per indennità ordinaria di disoccupazione. L'anno di contribuzione dei suddetti operai agricoli ai fini del diritto a pensione di anzianità è costituito da 156 contributi giornalieri.”*

<sup>43</sup> Si veda art. 1, comma 162, lett. e) per le donne lavoratrici con figli; commi 163,164,165,166, 167, per le ulteriori categorie incluse nella tabella di riferimento, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”*, pubblicato sulla G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017, Suppl. Ord. n. 62. Per le specificazioni delle suddette attività lavorative si rinvia al Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 367 del 5 febbraio 2018.

sociale, ma anche se nell'arco dei sei anni vi erano state interruzioni, dovute a prestazione di attività non gravose, o anche a disoccupazione, purché di durata complessiva non superiore a dodici mesi, a condizione che nel corso del settimo anno precedente tale decorrenza siano state prestate attività gravose per un periodo corrispondente al periodo complessivo di interruzione.

### **3.2 Riconoscimento delle condizioni**

Analizzati i requisiti necessari per accedere all'anticipo pensionistico agevolato, si rende necessario descrivere chi può e a quali condizioni possono essere riconosciuti i requisiti che i lavoratori ritengano di possedere. Il soggetto demandato al riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio ed al successivo accesso al beneficio è l'INPS. Tutti coloro che intendono ottenere l'indennità devono presentare domanda di riconoscimento all'Istituto previdenziale e solamente dopo l'attestazione dell'INPS della sussistenza di tali condizioni sarà possibile presentare domanda di APE sociale, che tuttavia potrà essere presentata contestualmente alla domanda di riconoscimento delle condizioni qualora si tratti di lavoratore già in possesso di tutti i requisiti, e in particolare del requisito della disoccupazione<sup>44</sup>. Unitamente alla domanda, che va presentata alla sede dell'INPS territorialmente competente, ed esclusivamente per via telematica tramite il sistema Spid (Sistema pubblico di identità digitale), va prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante la sussistenza delle condizioni prescritte al momento della domanda, o entro il 31 dicembre 2017. E' indispensabile allegare la seguente documentazione:

- a) Per un soggetto disoccupato, oltre a evidenziare la data in cui ha avuto termine la percezione del trattamento di disoccupazione, occorre allegare:
  - ◇ in caso di licenziamento la lettera che provi tale provvedimento;

---

<sup>44</sup> Cfr. artt. 4 e 5 D.P.C.M. n. 88/2017, *cit.* sulla domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso e sulla documentazione da allegare alla domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso.

- ◇ in caso di dimissioni per giusta causa, la lettera che attesti tale manifestazione di volontà;
  - ◇ in caso di risoluzione consensuale, il verbale di accordo stipulato ai sensi dell'articolo 7, legge n. 604/1966;
  - ◇ per gli operai agricoli documentazione probatoria attestante la data di cessazione del rapporto di lavoro;
- b) Per coloro che assistono familiari portatori di handicap grave va compilata nel modello di domanda un'autodichiarazione in cui si attesta di assistere e di convivere da almeno sei mesi con il familiare affetto da handicap grave, riportando i dati anagrafici della persona assistita, nonché il verbale rilasciato dalla Commissione medica che ha riconosciuto lo stato di disabilità;
- c) Per coloro che sono stati riconosciuti invalidi civili in misura non inferiore al 74% occorre allegare il verbale rilasciato dalle Commissioni sanitarie competenti in materia di accertamento dell'invalidità civile;
- d) Per il richiedente che abbia prestato attività gravose per almeno sei anni come precedentemente specificato, è imprescindibile, farsi rilasciare una dichiarazione del datore di lavoro redatta su un apposito modello fornito dall'INPS, tramite il sito web, di cui uno riguardante la generalità dei datori di lavoro e l'altro per i datori di lavoro domestico. In tale dichiarazione il datore di lavoro attesta i periodi di lavoro prestato alle sue dipendenze dal richiedente l'APE sociale, il contratto collettivo applicato, le mansioni svolte e il livello di inquadramento attribuito, nonché l'eventuale applicazione da parte dell'azienda delle voci di tariffa INAIL con un tasso medio non inferiore al diciassette per mille. I dati rilasciati dal datore di lavoro saranno poi riportati dal richiedente nell'istanza telematica di riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio, alla quale andrà comunque allegato il contratto di lavoro o una busta paga.
- Risulta indubitabile che tale operazione richiederà del tempo, in special modo per tutti quei lavoratori che abbiano svolto lavorazioni gravose

presso più di un datore di lavoro, che in tal caso dovranno produrre più di una dichiarazione, nonché i relativi contratti di lavoro o le buste paga<sup>45</sup>.

Nel caso in cui venga riconosciuta la sussistenza delle condizioni utili per accedere all'APE sociale, l'Istituto previdenziale deve comunicare<sup>46</sup> all'interessato, entro il 15 ottobre 2017 ed entro il 30 giugno dell'anno 2018, l'esito dell'istruttoria della domanda di riconoscimento delle condizioni di accesso all'APE sociale di cui all'articolo 4 del citato DPCM. A seguito dell'istruttoria sono possibili i seguenti esiti:

- a) Il riconoscimento delle condizioni con indicazione della prima decorrenza utile, qualora a tale ultima data sia confermata la sussistenza delle stesse e sia verificata la copertura finanziaria in esito al monitoraggio di cui all'articolo 11 del DPCM;
- b) Il riconoscimento delle condizioni con differimento della decorrenza dell'APE sociale in ragione dell'insufficiente copertura finanziaria;
- c) Il rigetto della domanda qualora non sussistano le necessarie condizioni.

In caso di esito positivo del riconoscimento della sussistenza delle condizioni utili per accedere all'APE sociale, va presentata successiva domanda

---

<sup>45</sup> In senso critico, cfr. Giuseppe Argentino *Ape sociale: modalità di attuazione, cit.*, 1662. In proposito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato sul proprio sito internet, in data 13 luglio 2017, un comunicato con il quale informa che gli operai edili che vogliono presentare domanda per l'ottenimento dell'Ape sociale, potranno sostituire le attestazioni delle mansioni svolte in via continuativa, che devono essere rilasciate dal datore di lavoro, con una idonea dichiarazione, sottoscritta dai responsabili delle Casse edili, dalla quale risultino i periodi durante i quali sono stati iscritti alle Casse stesse. Viene anche chiarito che la dichiarazione rilasciata dalle Casse edili dovrà essere allegata alla domanda telematica e che l'istante dovrà dichiarare, nell'apposito campo, che, stante l'impossibilità di reperire i datori di lavoro, è stata allegata la dichiarazione delle Casse edili interessate, in modo da consentire ai competenti uffici del Ministero del Lavoro, dell'INAIL e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro le verifiche di loro competenza.

<sup>46</sup> Cfr. art. 6 D.P.C.M. n. 88/2017, *cit.* e si rinvia al successivo capitolo quarto sui dati ufficiali forniti dall'INPS a seguito delle istruttorie delle istanze presentate e il gran numero di quelle respinte, con conseguente allarme sociale.



per l'ottenimento di tale prestazione, che avrà decorrenza dal mese successivo alla presentazione della domanda purché a tale data risulti cessata l'attività lavorativa.

In fase di prima applicazione e per le sole domande presentate entro il 30 novembre 2017 il Decreto attuativo ha previsto che la corresponsione dell'indennità sarebbe avvenuta dal primo giorno del mese successivo alla data di maturazione dei requisiti e delle condizioni richieste dalla legge e comunque con decorrenza non precedente al 1° maggio 2017<sup>47</sup>.

La misura dell'APE, che è erogata mensilmente per dodici mensilità nell'anno, è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata sulla base della contribuzione esistente al momento della domanda, nel limite massimo di millecinquecento (1.500) euro mensili lordi, e non è soggetta a rivalutazione, né ad integrazione al trattamento minimo, così come prescritto dall'articolo 1, comma 181 della legge di Bilancio 2017. L'Istituto previdenziale, nella circolare applicativa, ha precisato che l'APE sociale è soggetta all'IRPEF, con regolare applicazione delle detrazioni d'imposta, e rilascio a fine anno della Certificazione unica dei redditi da parte del medesimo Istituto.

Nel decreto è stato anche previsto che nel caso in cui una persona possa far valere contribuzione presso più gestioni previdenziali, il calcolo della rata mensile è effettuato in *pro quota* per ciascuna gestione secondo i criteri di calcolo vigenti in ciascun ordinamento<sup>48</sup>.

Si aggiunga che l'Anticipo è personale, cessa in caso di decesso del titolare, non è reversibile ai superstiti e che su tale prestazione non spettano gli assegni al nucleo familiare<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> In tal senso articolo 7, comma 3, DPCM n. 88/2017, *cit.*

<sup>48</sup> Tale precisazione è inserita nell'art. 3 del DPCM n. 88/2017, *cit.*

<sup>49</sup> Sugli aspetti particolari della disciplina e sui chiarimenti forniti dall'INPS, Daniele Cirioli, *APE sociale: chiarimenti e Faq*, Diritto & Pratica del Lavoro, n. 32-33/2017, 21 e ss.

### **3.3 Presentazione e istruttoria delle domande di riconoscimento**

Tra le disposizioni applicative emanate nella Circolare n. 100/2017 dell'INPS viene dedicato ampio spazio per quelle afferenti alla presentazione e istruttoria della domanda di riconoscimento.

I lavoratori che entro il 31 dicembre 2017 ritenevano di trovarsi nelle condizioni per poter ottenere l'APE sociale, dovevano presentare domanda di riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio entro il 15 luglio 2017, mentre per quelli che ritengano di trovarsi in tali condizioni entro l'anno 2018, erano tenuti a presentare domanda entro il 31 marzo 2018. Per le domande inoltrate successivamente a tali date, purché pervenute entro e non oltre il 30 novembre di ciascun anno, potranno essere prese in considerazione nell'anno di riferimento solo se avvanzeranno le risorse monetarie stanziata dalla legge di bilancio, nonché in base all'esito di un monitoraggio che definirà la priorità di liquidazione delle prestazioni<sup>50</sup>.

Nella fase istruttoria l'INPS assume e scambia informazioni con gli altri enti in possesso di dati necessari, soprattutto con riferimento all'accertamento delle attività gravose, adottando procedure stabilite da un apposito protocollo sottoscritto in data 13 ottobre 2017 da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, INPS, INAIL, ANPAL ed INL che ha individuato: a) le modalità con cui effettuare lo scambio dei dati; b) le modalità attraverso le quali effettuare un riscontro delle dichiarazioni rese dal richiedente e dal datore di lavoro; c) i casi in cui l'INPS può avvalersi dell'Ispettorato nazionale del Lavoro (INL)<sup>51</sup>.

L'articolo 6 del più volte citato DPCM obbliga l'INPS a comunicare, entro il 15 ottobre 2017 ed entro il 30 giugno 2018, alle lavoratrici e lavoratori

---

<sup>50</sup> Su una stima della domande presentate alla scadenza del 30/11/2017 e sui tempi dei primi pagamenti dell'Ape sociale, si confronti Davide Colombo, *Ape sociale: oggi si chiudono le domande 2017, primi pagamenti solo a gennaio*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 30 novembre 2017.

<sup>51</sup> Il testo integrale del protocollo d'intesa è consultabile sul sito istituzionale dell'INAIL, Atti e documenti > protocolli e accordi, [www.inail.it](http://www.inail.it).

interessati l'esito dell'istruttoria della domanda di riconoscimento delle condizioni di accesso all'APE, che potrà essere di riconoscimento, con indicazione della prima decorrenza utile a partire dalla quale potrà essere erogata l'indennità, tenendo conto della sussistenza della copertura finanziaria, o di reiezione, in caso di assenza delle condizioni previste dalla legge. Il provvedimento di accoglimento o di reiezione viene comunicato entro il 31 dicembre di ogni anno per le domande presentate dopo il 15 luglio 2017, o il 31 marzo 2018, ma entro il 30 novembre di ciascuno di entrambi gli anni solari.

Avverso le decisioni assunte dall'Istituto previdenziale con riferimento all'istruttoria delle domande di riconoscimento delle condizioni di accesso all'Anticipo pensionistico e a quelle di annullamento, diniego o revoca del beneficio, è ammessa la presentazione di istanza di riesame da presentarsi direttamente alla sede INPS che li ha emanati, entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento.

### **3.4 Limiti di spesa**

Il comma 186 della Legge n. 232/2016 ha stabilito che il beneficio dell'indennità disciplinata dai commi da 179 a 185 (APE sociale) può essere erogata entro i seguenti limiti annuali di spesa: trecento (300) milioni di euro per l'anno 2017; seicentonove (609) milioni di euro per l'anno 2018; seicentoquarantasette (647) milioni di euro per l'anno 2019; quattrocentosessantadue (462) milioni di euro per l'anno 2020; duecentottanta (280) milioni di euro per l'anno 2021; ottantatre (83) milioni di euro per l'anno 2022; otto (8) milioni di euro per l'anno 2023.

Il comma 162, lettera h) della legge di Bilancio 2018 ha sostituito tali limiti con i seguenti: *630 milioni di euro per l'anno 2018, di 666,5 milioni di euro per l'anno 2019, di 530,7 milioni di euro per l'anno 2020, di 323,4 milioni di euro per l'anno 2021, di 101,2 milioni di euro per l'anno 2022 e di 6,5 milioni di euro per l'anno 2023.*

Al fine di individuare eventuali scostamenti da tali limiti di spesa l'INPS effettua un monitoraggio costante delle domande di riconoscimento sulla base della maggiore prossimità al requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di vecchiaia e, a parità di requisito, dalla data di presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni. Se la spesa prevista è superiore al limite stabilito, sarà cura dell'INPS individuare i lavoratori da escludere nell'anno di riferimento e determinare il posticipo della decorrenza dell'indennità sempre in considerazione della data di raggiungimento del requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di vecchiaia e, a parità di requisito, dalla data di presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni.

Al fine di evitare che si determinino situazioni di disparità di trattamento tra cittadini, l'articolo 4, comma 1, del DPCM n. 887/2017 afferma che l'Istituto previdenziale, al momento in cui viene presentata una domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso all'APE sociale *“rilascia ricevuta con annotazione della data e dell'ora di ricezione”*. Nel caso in cui il monitoraggio relativo agli anni 2017 e 2018<sup>52</sup> evidenzierà una sopravvenienza di risorse l'INPS effettuerà un ulteriore monitoraggio sulle domande presentate dopo le date del 15 luglio 2017 e del 31 marzo 2018 per le quali siano state riconosciute sussistenti le condizioni di accesso all'indennità.

---

<sup>52</sup> A seguito del primo monitoraggio delle domande di certificazione per il riconoscimento delle condizioni di accesso all'Ape sociale presentate entro il 15 luglio 2017 ed istruite dall'INPS entro il termine del 15 ottobre, risulta che sono state accolte n. 15.493 domande (comprehensive dei riesami), pari al 39% del totale. L'INPS ha anche reso noto che tra il 15 luglio e il 30 novembre, data di scadenza per la presentazione della seconda tornata di domande, sono pervenute altre 8.523 le domande di certificazione per il riconoscimento delle condizioni di accesso all'Ape sociale quali saranno istruite nel più breve tempo possibile. Per un commento vedi, Mauro Pizzin, *Per Ape sociale e precoci 16.917 nuove domande di pensione*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 1 dicembre 2017.

### **3.5 Cause di decadenza**

Il più volte riportato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha anche disciplinato le cause di decadenza<sup>53</sup>. L'APE sociale cesserà di essere erogata al perfezionamento dei requisiti necessari per la pensione di vecchiaia, o prima se il percettore diverrà titolare di pensione anticipata, mentre non è causa di decadenza la percezione di una pensione indiretta di invalidità civile.

Coerentemente con quanto già affermato a proposito della residenza, si decade dal diritto a percepire l'Anticipo pensionistico nel caso in cui si trasferisca la residenza all'estero<sup>54</sup>. Quando si verifica un'ipotesi di decadenza, l'interessato è tenuto a darne comunicazione al competente Istituto previdenziale entro cinque giorni e nel caso di mancato rispetto di tale termine temporale l'INPS, considerato che si tratta di una prestazione assistenziale e non previdenziale, recupera le somme indebitamente erogate applicando la disciplina di cui all'art. 2033 del codice civile, chiedendo gli interessi legali sulla somma da recuperare. Il recupero potrà avvenire anche mediante trattenuta operata su eventuali trattamenti pensionistici (come ad esempio la pensione ai superstiti) di cui sia eventualmente titolare il percettore dell'APE sociale: in tal caso la trattenuta è limitata ad un quinto della pensione, con salvaguardia del trattamento minimo<sup>55</sup>.

Il legislatore, sempre con l'intento di assicurare un sostegno a chi si trova in particolari condizioni di disagio, ritiene compatibile la percezione dell'APE sociale con lo svolgimento di un'attività lavorativa, a condizione che essa produca redditi non superiori a ottomila (8.000) euro lordi l'anno nel caso di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, e non superiori a quattromilaottocento (4.800) euro lordi in caso di lavoro autonomo.

---

<sup>53</sup> Confronta articolo 8, DPCM n. 88/2017, *cit.*

<sup>54</sup> Si richiama quanto specificato alle precedenti pp. 25 e 26, nonché note nn. 30 e 31.

<sup>55</sup> Art. 2033 c.c.: *Indebito oggettivo*- “Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda”.

L'INPS puntualizza che l'attività lavorativa deve essere successiva alla data di decorrenza dell'APE sociale. Nell'ipotesi di superamento dei citati limiti reddituali il soggetto indennizzato incorrerà nella decadenza dell'Anticipo, con il conseguente recupero da parte dell'Istituto erogatore delle somme fornite, ma non dovute. Sarà dunque cura del percettore comunicare all'INPS l'avvenuto superamento dei predetti limiti reddituali entro cinque giorni dal verificarsi dello stesso. Anche in questo caso, il mancato rispetto di tale termine temporale consentirà all'Istituto previdenziale di aggiungere gli interessi legali alla richiesta di restituzione delle somme indebitamente percepite.

E' stata anche prevista la fattispecie di un percettore di APE sociale che inizi una nuova attività lavorativa in relazione alla quale si può prevedere, ex ante, il superamento dei limiti reddituali sopra esposti: in tal caso le lavoratrici ed i lavoratori interessati sono tenuti a darne comunicazione entro trenta giorni dall'inizio dell'attività lavorativa, così che l'INPS possa provvedere immediatamente alla revoca dell'indennità a decorrere dall'inizio dell'anno solare in cui è previsto il superamento dei limiti reddituali, disponendo contestualmente il recupero delle somme indebitamente erogate.

### **3.6 Termini pagamento TFS e TFR dei dipendenti pubblici**

L'articolo 1, comma n. 184, Legge n. 232/2016 è interamente dedicato all'ipotesi dei termini di pagamento dei trattamenti di fine servizio e di fine rapporto dei dipendenti pubblici che abbiano richiesto l'indennità. La disposizione normativa statuisce che restano ferme le norme dettate per i dipendenti del pubblico impiego, in tema di termini di erogazione dei Trattamenti di fine servizio e di fine rapporto.

La circolare dell'INPS, in particolare, spiega che i termini di pagamento di tali Trattamenti iniziano a decorrere non dalla cessazione dell'attività lavorativa,

bensi dal compimento dell'età prevista per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia.

Infine, è stato disciplinato che nel caso in cui il percettore dell'APE sociale decede prima di compiere l'età per la pensione di vecchiaia, il termine di pagamento dei Trattamenti di fine servizio o di fine rapporto avrà decorrenza dalla data del decesso, e la prestazione sarà posta in pagamento a favore degli aventi diritto entro centocinque giorni a far tempo da tale data<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Per un commento all'Ape sociale, Maurizio Cinelli, Carlo Alberto Nicolini, *Il "Dopo Referendum". La legge di stabilità per il 2017 e gli interventi sulle pensioni. Il decreto correttivo del Jobs act*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, Milano, 2017, III, pag. 18 e ss.

## CAPITOLO III

### L'APE volontario

#### Articolo 1, commi da 166 a 178, legge n. 232/2016

##### 1. L'anticipo finanziario a garanzia pensionistica

Come già descritto nel precedente capitolo, uno dei profili principali dell'intervento di riordino del sistema previdenziale italiano che è stato introdotto nella Legge di Bilancio 2017 è rappresentato dalla volontà di fornire possibili soluzioni di flessibilità in uscita, ovvero, consentire ai lavoratori e lavoratrici di uscire anticipatamente dal mercato del lavoro superando i rigidi paletti delle precedenti riforme, senza però gravare sui conti pubblici.

Nel contempo si dovrebbe innescare anche il rilancio dell'occupazione, specialmente quella giovanile, tenuto conto che l'innalzamento dell'età pensionabile rappresenta un ostacolo non trascurabile.

Innanzitutto va chiarito che non si tratta di trattamenti pensionistici veri e propri, ma di prestazioni che trovano nella normativa previdenziale i presupposti per essere erogati.

L'articolo 1, comma 166, della Legge di Bilancio 2017 istituisce in via sperimentale tra il 1° maggio 2017 e il 31 dicembre 2018 *“l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica”* che il medesimo comma sintetizza nell'acronimo *“APE”*.

A distanza di un anno, con la Legge di Bilancio 2018<sup>57</sup>, il termine ultimo previsto per la sperimentazione della possibilità di ottenere un trattamento

---

<sup>57</sup> Si veda art. 1, comma 162, lettera a), della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”*, pubblicato sulla G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017, Suppl. Ord. n. 62.



economico che verrà corrisposto sino alla maturazione della pensione di vecchiaia è stato sostituito con quello “*fino al 31 dicembre 2019*”.

L'INPS Con la circolare n. 28/2018 ha fornito le prime istruzioni applicative delle disposizioni afferenti all'Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)<sup>58</sup>.

Tale anticipo consiste in un prestito erogato mensilmente da un istituto finanziatore, esente da imposizione fiscale, che un lavoratore interessato potrà scegliere di percepire per un determinato periodo, di poco precedente al compimento dei requisiti previsti dall'articolo 24, commi 6 e 7, del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214 per la percezione della pensione di vecchiaia. In considerazione che si tratta di una scelta viene denominata “*APE volontario*” per distinguere meglio tale prestazione dall' “*APE sociale*” che si caratterizza, come visto nel capitolo precedente per diversi requisiti e finalità.

Il citato comma 166 prevede che il prestito ottenuto sarà poi restituito gradualmente, lungo l'arco di vent'anni, con rate di ammortamento mensili, trattenute direttamente sulla pensione quando sarà erogata. Per coprire il rischio di eventuale premorienza, con successiva impossibilità di restituire la somma percepita a titolo di APE, la norma dispone che il prestito sia garantito da una polizza assicurativa obbligatoria: in questo modo l'impossibilità di proseguire

---

<sup>58</sup> Cfr. Circolare INPS n. 28 del 13 febbraio 2018, [www.inps.it](http://www.inps.it). Con una doppia comunicazione istituzionale del 13 febbraio 2018, Palazzo Chigi e INPS hanno dato il via alla sperimentazione dell'APE. L'applicativo messo a disposizione dall'Istituto previdenziale sul sito istituzionale prevede anche un simulatore che, dopo un giorno dall'avvio, ha registrato 65mila accessi, a conferma dell'attesa che si era creata intorno a questo strumento. Per un primo commento: Paolo Baroni, *Via da oggi all'Ape volontaria. Il prestito anticipa la pensione*, La Stampa, 13 febbraio 2018, pag. 20; Enrico Marro, *Parte l'Ape, l'anticipo della pensione. Ecco il simulatore Inps per l'assegno*, Corriere della Sera, 14 febbraio 2018, pag. 27; Davide Colombo e Marco Rogari, *Pensioni, via all'Ape volontario. Così si ottiene l'uscita anticipata*, Il Sole 24 Ore, 14 febbraio 2018, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com); Matteo Prioschi, *Pensioni, ecco come si ottiene l'importo della rata da pagare*, Il Sole 24 Ore, 15 febbraio 2018, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

materialmente nella restituzione del prestito non produrrà conseguenze sulla eventuale pensione ai superstiti, che verrà quindi pagata nella misura regolare.

Il dettato normativo riportato evidenzia che l'APE, come già delineato, non va considerata come una prestazione pensionistica vera e propria, pur facendo comunque riferimento a requisiti vigenti nel sistema previdenziale per fissare se un lavoratore abbia diritto a percepirla. Nella sostanza si tratta di una prestazione che accompagna al pensionamento una lavoratrice o lavoratore che, in possesso dei requisiti che fra breve verranno esposti, desideri interrompere l'attività lavorativa, o si trovi senza occupazione e scelga di percepire un determinato trattamento sotto forma di prestito, per un breve periodo di tempo, acconsentendo di restituirlo in base alle condizioni stabilite dalle disposizioni dettate in proposito.

Al riguardo è stata sollevata una riflessione su questo strumento, ritenendo che si fonda sull'ipotesi dell'esistenza nella popolazione italiana di un bacino di lavoratori anziani prossimi alla pensione che sarebbero anche disposti a rinunciare a parte dei loro redditi futuri pur di anticipare la data del ritiro.

Tuttavia le critiche emerse sottolineano come il target attuale coincida con coloro che sono stati più degli altri colpiti dalla riforma pensionistica del 2011 e, pertanto poco inclini ad ulteriori sacrifici<sup>59</sup>.

## **2. I destinatari**

I soggetti richiedenti devono essere iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), nonché alle forme sostitutive ed esclusive dell'Ago, e alla Gestione separata istituita dall'articolo 2, comma 26, Legge n. 335/1995 (c.d. parasubordinati) a condizione che:

---

<sup>59</sup> Per alcune riflessioni sull'APE volontaria, Potito di Nunzio – Federico Biancotti, *Legge di bilancio, così l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE) (Legge 11 dicembre 2016, n. 232)*, Guida al Lavoro / il Sole 24 Ore, 2017, Fasc. 2, 24 e ss.

- ◇ abbiano compiuto il sessantatreesimo anno di età, alla prima data utile di presentazione della domanda di APE;
- ◇ maturino il diritto a una pensione di vecchiaia di cui all'articolo 24, comma 6, della Legge n. 214/2011, entro tre anni e sette mesi dalla prima data utile di presentazione della domanda di anticipo pensionistico<sup>60</sup>;
- ◇ età che consenta la maturazione del requisito anagrafico di cui al precedente punto non prima di sei mesi precedenti alla prima data utile di presentazione della domanda di APE;
- ◇ siano in possesso del requisito contributivo minimo di venti anni utile per conseguire la pensione di vecchiaia a carico di una delle forme assicurative già indicate, alla data della domanda di certificazione del diritto all'APE;
- ◇ per i soggetti con riferimento ai quali il primo accredito contributivo decorre dal 1° gennaio 1996, importo di pensione non inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995<sup>61</sup>, alla data della domanda di certificazione del diritto all'APE;
- ◇ la pensione attesa sia di importo non inferiore a 1,4 volte il trattamento minimo, al netto della rata di ammortamento dell'APE: considerato che per il 2018 la rata mensile della pensione minima ammonta ad Euro 507,42 si evince che tale importo non deve essere inferiore ad Euro 710,39;

---

<sup>60</sup> La Legge 22 dicembre 2011, n. 214 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”* all'articolo 24 introduce, tra l'altro, nuove disposizioni in materia di trattamenti pensionistici. Al riguardo cfr. Circolare INPS n. 35 del 14.03.2012, [www.inps.it](http://www.inps.it) per esplicazione ed applicazioni delle nuove disposizioni.

<sup>61</sup> La Legge 08 agosto 1995 n. 335 recante *“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”* (c.d. legge Dini) all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n.335, ha previsto, con effetto dal 1 gennaio 1996, in luogo della pensione sociale e delle relative maggiorazioni, la corresponsione dell'assegno sociale.

- ◇ non siano già titolari di pensione diretta (ad esempio non siano titolari di assegno ordinario di invalidità);
- ◇ non rientrino tra coloro i quali sono previsti requisiti per la pensione di vecchiaia diversi da quelli indicati dall'articolo 24, commi 6 e 7, della Legge n. 214 del 2011;
- ◇ non siano in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia di cui all'articolo 24, commi 6 e 7, della Legge n. 214 del 2011 alla data della domanda di certificazione del diritto all'APE, ovvero alla data della domanda di APE presentata successivamente a quella indicata nella certificazione.

La Circolare INPS specifica che tra i soggetti in possesso della certificazione del diritto a pensione in base alle disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze vigenti prima dell'entrata in vigore del Decreto Legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 214 del 2011 (c.d. salvaguardati)<sup>62</sup> possono ottenere l'anticipo finanziario a condizione che, prima della presentazione della domanda di APE, abbiano rinunciato alla precedente certificazione.

Per i soggetti che hanno esercitato la facoltà di opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema

---

<sup>62</sup> Vengono definiti *salvaguardati* determinate tipologie di lavoratori alle quali è consentito l'accesso alla pensione secondo le regole previgenti la Riforma pensionistica Monti – Fornero (L. n. 214/2011). In dottrina, Maurizio Cinelli - Domenico Garofalo - Giuseppe Tucci, *Esodati, salvaguardati esclusi nella riforma pensionistica Monti-Fornero*, Diritto del lavoro e relazioni industriali, n. 139/2013, 337 ss. Maurizio Cinelli, *La riforma delle pensioni del «governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 2/2012, p. 385 ss. Per un riepilogo e coordinamento delle disposizioni normative relative alla c.d. Prima, Seconda e Terza Operazione Salvaguardia cfr. Circolare INPS n. 76 del 08.05.2013, [www.inps.it](http://www.inps.it); da ultimo, sull'ottava procedura, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Circolare n. 41 del 29.12.2016, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Per un'analisi dettagliata delle diverse situazioni o eccezioni dell'anticipo pensionistico nelle varie categorie cfr. *L'anticipo della pensione tra esodati, Ape, Rita e precoci*, a cura di Eufrazio Massi, Job Opinion Leader-generazione vincente, E-book n°5, gennaio 2017, [www.generazionevincente.it](http://www.generazionevincente.it).

contributivo, ai sensi dell'articolo 1, comma 23 della Legge n. 335/1995, possono ottenere l'anticipo finanziario a condizione che alla data del 31 dicembre 2011 non abbiano maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia in base alle disposizioni vigenti alla detta data o i requisiti per l'esercizio della facoltà di opzione.

L'Istituto previdenziale, a seguito di numerosi dubbi, ha chiarito che l'Anticipo pensionistico è compatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa e con la percezione di qualsiasi prestazione a sostegno del reddito.

L'APE è, altresì, compatibile con la percezione dell'APE sociale di cui all'articolo 1 della legge n. 232/2016 e all'articolo 1 della Legge n. 205/2017.

### **3. Requisito anagrafico**

Sul requisito anagrafico del richiedente, come già riportato in precedenza tra gli elementi necessari per la formulazione dell'istanza, il soggetto interessato deve aver conseguito alla prima data utile di presentazione, un'età che consenta di maturare il requisito anagrafico di cui all'articolo 24, comma 6, della Legge n. 214/2011 entro tre anni e sette mesi e, tenuto conto della durata minima semestrale dell'APE, non prima di sei mesi, successivi alla predetta data.

Va anche evidenziato che, ai fini del perfezionamento del predetto requisito anagrafico, occorre tener conto sia degli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita previsti dalla normativa vigente alla data della domanda di certificazione del diritto all'APE, che attualmente è pari a sette mesi per il periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018, incrementati di ulteriori cinque mesi dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 12 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122 e dei Decreti Ministeriali 6 dicembre 2011, 16 dicembre 2014 e 5 dicembre 2017, sia di quanto disposto dall'articolo 24, comma 9, della Legge n. 214/2011, ai sensi del quale per i soggetti che maturano

il diritto alla prima decorrenza utile del trattamento pensionistico dell'anno 2021 l'età minima di accesso alla pensione non può essere inferiore a sessantasette anni.

Pertanto, l'accertamento del requisito anagrafico è effettuato al momento della certificazione del diritto all'APE, in base alla seguente tabella, anche in via prospettica tenendo conto dell'ambito temporale di applicazione della norma.

PERIODO	REQUISITO ANAGRAFICO PRESCRITTO IN CIASCUNA FORMA ASSICURATIVA				
	<i>FPLD e forme sostitutive dell'AGO</i>		<i>Gestioni speciali dei lavoratori autonomi e Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335</i>		<i>Forme esclusive dell'AGO</i>
	donne	uomini	donne	uomini	donne/uomini
dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017	65 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi	66 anni e 1 mese	66 anni e 7 mesi	66 anni e 7 mesi
dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre	66 anni e 7 mesi				

2018	
dal 1° gennaio 2019	67 anni

L'Istituto previdenziale, nelle disposizioni applicative contenute nella Circolare n. 28/2018, rimarca che ai fini della verifica della sussistenza del requisito anagrafico non rilevano gli anticipi dell'età pensionabile previsti dalle disposizioni di legge, come, ad esempio, l'articolo 1, comma 40, lettera C), della Legge n. 335/1995<sup>63</sup>.

#### 4. Requisito contributivo

Come già spiegato, il requisito contributivo deve essere almeno ventennale, ma ai fini del perfezionamento dello stesso:

◇ si deve tenere conto di tutta la contribuzione a qualsiasi titolo versata o accreditata in favore dell'assicurato nella forma assicurativa;

◇ non si devono considerare le maggiorazioni e/o rivalutazioni dei periodi assicurativi riconosciuti dalla legge al momento del pensionamento;

---

<sup>63</sup> L'articolo 1, comma 40, della Legge n. 335/1995 disciplina gli "Accrediti figurativi per i trattamenti determinati secondo il sistema contributivo" ed in particolare la lettera C) dispone "c) a prescindere dall'assenza o meno dal lavoro al momento del verificarsi dell'evento maternità', e' riconosciuto alla lavoratrice un anticipo di età rispetto al requisito di accesso alla pensione di vecchiaia di cui al comma 19 pari a quattro mesi per ogni figlio e nel limite massimo di dodici mesi. In alternativa al detto anticipo la lavoratrice può optare per la determinazione del trattamento pensionistico con applicazione del moltiplicatore di cui all'allegata tabella A, relativo all'età di accesso al trattamento pensionistico, maggiorato di un anno in caso di uno o due figli, e maggiorato di due anni in caso di tre o più figli."

◇ non trovano applicazione le disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi italiani con quelli esteri maturati in Paesi UE, Svizzera, SEE (*Spazio economico europeo*) o extracomunitari convenzionati con l'Italia, stante la non valutabilità di quest'ultimi ai fini sia della verifica dell'importo massimo di APE ottenibile, sia della restituzione dell'anticipo finanziario;

◇ rilevano i periodi contributivi oggetto di ricongiunzione o di trasferimento oneroso delle posizioni assicurative per i quali, alla data di presentazione della domanda di certificazione del diritto all'APE, sia stato perfezionato il pagamento integrale dell'importo dovuto;

◇ i periodi contributivi oggetto di riscatto sono valutabili per la durata corrispondente all'importo di onere effettivamente versato alla data di presentazione della domanda di certificazione del diritto all'APE. Pertanto, nelle ipotesi di pagamento rateale, affinché il periodo da riscatto sia interamente valutato ai fini del diritto all'APE, i soggetti richiedenti dovranno corrispondere l'onere residuo in unica soluzione entro la data di presentazione della domanda di certificazione del diritto all'APE.

Per i soggetti che hanno il primo accredito contributivo a decorrere dal 1° gennaio 1996 occorre, inoltre, verificare che l'importo di pensione maturato alla data della domanda di certificazione del diritto all'APE non sia inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale. Per i predetti soggetti restano confermate le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 40, lettera a) e b), della Legge n. 335/1995 in materia di accrediti figurativi<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Come già precisato, l'articolo 1, comma 40, della Legge n. 335/1995 disciplina gli accrediti figurativi per i trattamenti determinati secondo il sistema contributivo. La lettera a) di detto comma stabilisce che sono riconosciuti i seguenti periodi di accredito figurativo "*a) per assenza dal lavoro per periodi di educazione e assistenza dei figli fino al sesto anno di età in ragione di centosettanta giorni per ciascun figlio*"; il successivo "*b) per assenza dal lavoro per assistenza a figli dal sesto anno di età, al coniuge e al genitore purché conviventi, nel caso ricorrano le condizioni previste dall'articolo 3 della*



## **5. Importo minimo e massimo ottenibile**

Il Legislatore ha stabilito una durata minima dell'APE di sei mesi, mentre l'entità minima e l'entità massima di APE richiedibile sono state demandate ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), da emanarsi di concerto con i Ministri dell'economia e finanza, del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio 2017 e cioè entro il 1° marzo 2017.

Detto Decreto ha il compito di disciplinare in particolare i criteri, le condizioni e gli adempimenti per l'accesso al finanziamento, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia di ultima istanza dello Stato, come pure le comunicazioni periodiche alla persona che ha ottenuto il finanziamento e ha stipulato l'assicurazione, ed altre disposizioni che si esporranno in seguito.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a regolamentazione dell'APE volontario è stato firmato il 4 settembre 2017<sup>65</sup>, dopo aver recepito le modifiche suggerite dal parere del Consiglio di Stato emesso in adunanza della Commissione speciale il 5 luglio 2017. La complessità di questa prestazione di natura creditizia ha comportato maggiori difficoltà nella stesura di una disciplina attuativa.

---

*legge 5 febbraio 1992, n. 104, per la durata di venticinque giorni complessivi l'anno, nel limite massimo complessivo di ventiquattro mesi”.*

<sup>65</sup> D.P.C.M. 04 settembre 2017, n. 150, recante “Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)”. Il provvedimento è entrato in vigore il 18 ottobre 2017. In proposito, per il parere espresso dal Consiglio di Stato, si rinvia al successivo capitolo quarto, paragrafo quarto e quinto. Per un primo commento al DPCM, Davide Colombo- Marco Rogari, *Pensioni: Ape volontario dal 2018, perso un anno per il via*, Il Sole 24 Ore, 11 ottobre 2017, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

Come illustrato, gli importi minimi e massimi sono stati determinati dal DPCM n. 150/2017, infatti l'articolo 6 ha fissato l'importo minimo in euro centocinquanta mensili, sotto cui l'APE non potrà comunque essere richiesto.

Sarà cura dell'INPS calcolare la quota contributiva della pensione maturata dal richiedente al momento della certificazione sulla base degli elementi già presenti negli archivi dell'Istituto previdenziale in caso di soggetti con anzianità contributiva dal 1996, mentre terrà conto degli effettivi coefficienti di trasformazione attivi all'età del pensionamento nel caso di assicurati con contributi accantonati ante 1996. La certificazione conterrà una forbice fra entità minima e massima di APE richiedibile, a seconda della durata dello stesso anticipo pensionistico.

Di seguito vengono schematizzate in una tabella le quattro fasce opzionabili:

<b>DURATA FRUIZIONE APE VOLONTARIO</b>	<b>VALORE MASSIMO APE (PERCENTUALE DELL'ASSEGNO PENSIONISTICO MATURATO)</b>
OLTRE 36 MESI	75%
FRA 24 E 36 MESI	80%
FRA 12 E 24 MESI	85%
MENO DI 12 MESI	90%

L'importo dell'APE fruito nel periodo che precede il pensionamento dovrà impattare in misura limitata sulla futura pensione di vecchiaia, secondo due principali limitazioni. Da un lato, la pensione mensile, al netto del recupero dell'APE tramite rate del piano di ammortamento non potrà scendere sotto la misura prevista dall'articolo 1, comma 167, Legge n. 232/2016 di 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'assicurazione generale obbligatoria; dall'altro il comma 5, sempre dell'articolo 6, fissa la rata di prelievo dell'APE sommata ad

altre eventuali rate di prestito che potranno incidere sulla futura pensione non potrà superare il trenta per cento del valore della pensione al netto della tassazione (ritenuta IRPEF ed addizionale regionale) e di ulteriori possibili prelievi mensili quali debiti verso l'erario, assegni divorzili o di separazione e/o di mantenimento dei figli.

## **6. Domande di certificazione del diritto e domanda di APE**

Le lavoratrici e lavoratori in possesso dei requisiti prescritti, che siano interessate ad ottenere l'APE, saranno tenute a presentare, direttamente o tramite un intermediario autorizzato, all'INPS, per via telematica tramite il portale istituzionale, domanda per ottenere la certificazione del diritto all'anticipo finanziario. L'Ente previdenziale, a sua volta, nel certificare il diritto, specificherà la misura dell'importo minimo e massimo della prestazione calcolato con i criteri già esposti, corrispondenti alle disposizioni dettate dal DPCM n. 150/2017.

Le persone interessate, ricevuta la certificazione, avvalendosi sempre della collaborazione dei soggetti intermediari autorizzati, presenteranno domanda di APE e contestualmente di pensione di vecchiaia da liquidarsi al momento di perfezionamento dei requisiti. Anche se non specificato dalla Legge di Bilancio, ma visto il contesto normativo, la domanda dovrà essere presentata all'INPS. Viene, invece, detto chiaramente che la domanda andrà presentata esclusivamente tramite l'uso dell'identità digitale SPID<sup>66</sup> di secondo livello.

Tale domanda risulterà particolarmente articolata in quanto composta da cinque documenti, che si approfondiscono:

1. Domanda di APE volontario, secondo lo schema dell'allegato 2 al DPCM, con indicazione di dati anagrafici del richiedente, misura dell'Ape mensile

---

<sup>66</sup> L'acronimo SPID designa "*Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese*", disciplinato dal DPCM 24 ottobre 2014.

scelta all'interno della forbice autorizzata dall'INPS; Banca/Intermediario finanziario prescelto che avrà aderito all'Accordo Quadro siglato da ABI; Istituto Assicurativo prescelto che avrà aderito all'Accordo Quadro con ANIA; auto-dichiarazione di eventuali ulteriori prestiti, debiti erariali, debiti non pagati, pignoramenti sospesi, assegni divorzili, di separazione e/o mantenimento dei figli e importo delle relative rate che impatteranno anche nel periodo seguente alla fine dell'APE con indicazione delle relative rate mensili. Il richiedente dovrà anche specificare di non avere esposizioni per debiti scaduti o non pagati da più di novanta giorni, di non essere iscritto negli archivi della centrale dei rischi né nella Centrale di Allarme Interbancari (C.A.I.) presso la Banca d'Italia o in sistemi di informazioni creditizie gestiti da soggetti privati per inadempimenti a prestiti o per indebitamento, di non avere pignoramenti in corso o estinti senza soddisfazione integrale dei relativi creditori, di non avere a carico protesti ed altro<sup>67</sup>. La domanda può contenere anche un'opzione facoltativa. Essa consiste nella richiesta degli "arretrati" prevista ex articolo 3, comma 3, del citato DPCM, contrariamente rispetto a quanto suggerito nel parere del Consiglio di Stato. Infatti, chi avrà maturato i requisiti per l'APE volontario nel periodo fra maggio 2017 e la data di entrata in vigore del DPCM (18 ottobre 2017) potrà richiedere anche le rate di APE arretrate dalla sua concessione sino al precedente maggio. Tale opzione era accessibile unicamente per i primi sei mesi successivi all'emanazione del decreto, ovvero entro il 18 aprile 2018<sup>68</sup>;

---

<sup>67</sup> Il d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, emanato in attuazione della legge 25 giugno 1999, n. 205, ha riformato la disciplina sanzionatoria relativa agli assegni bancari e postali emessi senza autorizzazione o senza provvista. Al fine di dare attuazione alle innovazioni introdotte, la nuova disciplina ha istituito presso la Banca d'Italia un archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento (cosiddetta Centrale di allarme interbancaria, CAI) che costituisce un servizio di interesse economico generale finalizzato ad assicurare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti.

<sup>68</sup> In senso critico, Antonello Orlando, *L'ape volontario- analisi del decreto del presidente del consiglio dei ministri firmato il 4 settembre 2017 n. 150*, Le Circolari della Fondazione Studi Consulenti

2. Proposta del contratto di finanziamento dell'APE il cui modello e i cui tassi di interesse sul finanziamento stesso sono illustrati nell'Accordo Quadro tra Associazione Bancaria Italiana (ABI), Ministero Economia e Finanza, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali da sottoscrivere entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto, ma che è stato sottoscritto il 24 gennaio 2018<sup>69</sup>;
3. Proposta di Assicurazione, secondo lo schema dell'allegato 3 al DPCM, che oltre alle informazioni anagrafiche, conterrà la previsione di durata del contratto e l'indicazione del premio unico assicurativo contro il rischio di premorienza che avrà ad oggetto il capitale assicurativo (APE fruito nel periodo di anticipo pensionistico più interessi contrattuali). Anche la misura del premio assicurativo è contenuta nell'Accordo Quadro sottoscritto il 2 febbraio 2018 tra Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), Ministero Economia e Finanza, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali<sup>70</sup>;
4. Istanza di accesso al Fondo di Garanzia istituito presso l'INPS. Il Fondo, su richiesta dell'istituto finanziatore, garantirà l'ottanta per cento del debito residuo (finanziamento più interessi) in quattro casi tassativamente elencati dal Decreto all'articolo 14, comma 1, a condizione che il mancato recupero sulla pensione (fase di recupero attraverso il piano di ammortamento ventennale) non sia stato causato da informazioni fornite

---

del Lavoro, anno 2017, n. 10, in [www.dottrinalavoro.it](http://www.dottrinalavoro.it), 31/10/2017, ritiene che nonostante questa facoltà sia affine a quella già prevista per l'APE sociale, rimangono condivisibili le conclusioni del parere del Consiglio di Stato che, vista l'onerosità dell'aggiunta di ulteriori rate di APE, reputava l'effetto di non acclarata positività per chi vede nell'Ape uno strumento di accompagnamento alla pensione e sostegno temporaneo al reddito.

<sup>69</sup> Per un preventiva valutazione sugli Accordi Quadro, Davide Colombo - Marco Rogari, *Banche e assicurazioni avviano l'Ape volontario*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 17 novembre 2017.

<sup>70</sup> Per una valutazione sul tasso annuo nominale lordo (TAN), applicabile in fase di erogazione e di quello sul periodo di ammortamento, nonché sul tasso annuo effettivo globale lordo (TAEG) e sugli aggiornamenti dei medesimi, Davide Colombo e Marco Rogari, *Ape volontario, ogni anno di anticipo <costa> l'1,6% netto*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 06 febbraio 2018.

dal richiedente la cui infondatezza fosse nota all'istituto finanziatore stesso. L'accesso al fondo è comunque subordinato al versamento di una commissione pari all'1,6 per cento dell'importo del finanziamento;

5. Domanda di pensione di vecchiaia successiva all'APE da liquidare al raggiungimento dei previsti requisiti anagrafici, non revocabile secondo lo schema fornito dall'allegato 5 al DPCM, con sezione anagrafica e campi per la segnalazione di un eventuale "APE Aziendale" (dote contributiva fornita da parte del datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 1, comma 172 della Legge n. 232/2016)<sup>71</sup>.

In relazione alla domanda di pensione irrevocabile, presentata con ampio anticipo temporale, si segnala che il modello fornito con il DPCM non fa alcun riferimento a una delle condizioni necessarie per potere ottenere la effettiva decorrenza della pensione di vecchiaia e, di conseguenza, l'avvio del piano di ammortamento con i relativi recuperi sull'importo di pensione dell'assicurato.

Infatti, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, Decreto Legislativo n. 503/1992<sup>72</sup>, la decorrenza della pensione di vecchiaia rimane sempre subordinata all'effettiva cessazione del rapporto di lavoro subordinato, condizione che non viene in alcun modo esplicitata nella documentazione di richiesta dell'APE il quale, di per sé, è invece compatibile con una contemporanea permanenza di un contratto di lavoro subordinato. L'INPS, nel confermare che la domanda di pensione di vecchiaia non è revocabile, ha puntualizzato che la decorrenza della pensione è disciplinata dalle disposizioni vigenti nella forma assicurativa a carico della quale è liquidata la pensione di vecchiaia previa cessazione del rapporto di lavoro dipendente. Dette domande non devono essere respinte ma tenute in apposita evidenza e la

---

<sup>71</sup> La domanda di APE e di pensione di vecchiaia non sono revocabili, salvo il caso di esercizio del diritto di recesso previsto dal Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, disciplinato dal D.Lgs. n. 385/1993, e dal Codice di consumo, disciplinato dal D. Lgs. n. 206/2005. Tuttavia, in deroga all'articolo 67 - *duodecies*, comma 2, del citato Codice, è riconosciuto un termine di quattordici giorni per recedere dal contratto di assicurazione.

<sup>72</sup> Sulla complessiva riforma del sistema previdenziale, si veda la precedente nota 26.

loro lavorazione non rileva ai fini della determinazione dei tempi soglia di liquidazione delle pensioni.

## **7. Finanziamento supplementare**

Il DPCM, all'articolo 7, comma 6, risolve una delle questioni legate alla durata dell'erogazione dell'APE attraverso un'opzione di finanziamento facoltativo supplementare.

La Legge di Bilancio 2017 aveva statuito una distanza massima dal momento dell'attivazione dell'APE rispetto alla pensione di vecchiaia di tre anni e sette mesi; si è presto realizzato come tale limite si coniugasse difficilmente rispetto ai requisiti pensionistici che, per effetto dell'articolo 12 del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122, subiscono un adeguamento alla speranza di vita con possibili incrementi a cadenza biennale a partire dall'anno 2019. Questa situazione rende, per così dire, mobile la decorrenza della pensione di vecchiaia oltre il 2018, con il rischio che, senza ulteriori interventi, l'anticipo finanziato con l'APE originariamente pattuito entro il 2018 non possa coprire l'intero periodo precedente alla pensione.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per evitare tale eventualità, consente ai richiedenti di sottoscrivere un finanziamento supplementare che estenda l'erogazione dell'Anticipo Pensionistico con conseguente rimodulazione del finanziamento e del relativo piano di ammortamento, nel caso di adeguamenti a speranza di vita.

Il comma 16, del medesimo articolo 7, specifica che qualora durante la fase di erogazione dell'APE intervengano adeguamenti a speranza di vita tali da posticipare la data di pensionamento rispetto a quanto previsto dal piano originario, si attiverà, su richiesta dell'assicurato in fase di accettazione del contratto di finanziamento, il modulo di APE supplementare.

Il perfezionamento di anticipazione pensionistica con la sua definitiva efficacia si raggiungerà al perfezionamento delle varie fasi della sua progressiva formazione, tenuto anche in adeguata considerazione il contratto di finanziamento e assicurativo contenuti all'interno dell'istanza.

Il soggetto assicurato, nel compilare la domanda, potrà visionare l'apposita informativa precontrattuale conforme agli standard di settore in riferimento ai due contratti. Una volta che avrà accettato le condizioni contrattuali, sarà l'INPS ad alimentare il flusso telematico che trasmette ai tre soggetti (richiedente, istituto finanziatore ed assicurativo) le proposte contrattuali e le relative accettazioni. Il perfezionamento definitivo del contratto avviene in seguito alla pubblicazione, nella sezione del sito INPS riservata al richiedente, dell'accettazione dei contratti finanziario ed assicurativo.

## **8. Sospensione ed interruzione**

Le ipotesi di non accettazione del contratto di finanziamento da parte dell'Istituto finanziatore sono tassativamente elencate nell'articolo 8 del DPCM e riguardano i seguenti casi:

- a) errori o mancanze nelle dichiarazioni effettuate dal soggetto richiedente in sede di presentazione della domanda di APE, secondo quanto previsto all'articolo 7, comma 6;
- b) se la quota mensile di APE richiesta è superiore all'ammontare massimo della quota mensile di APE ottenibile determinato ai sensi dell'articolo 6;
- c) Il soggetto richiedente si trovi in una delle condizioni di cui all'articolo 7, comma 8, ovvero abbia reso dichiarazioni non veritiere in relazione a una o più delle predette situazioni.

Sarà cura dell'istituto finanziatore trasmettere all'INPS e al soggetto richiedente, mediante flusso telematico, la mancata accettazione della proposta di contratto di finanziamento.



La mancata accettazione della proposta di contratto di finanziamento da parte dell'Istituto finanziario implica che la domanda di pensione di vecchiaia, la proposta di assicurazione e l'istanza di accesso al fondo di garanzia sono privi di effetto.

L'articolo 8, al comma 3, prevede espressamente che è sempre possibile procedere ad una nuova domanda di APE.

Il citato articolo, all'ultimo comma, in previsione delle controversie che possono sorgere tra il soggetto richiedente e l'istituto finanziatore in relazione alla domanda di APE e al contratto di finanziamento, spiega che le stesse possono essere devolute, anche per gli effetti di cui all'articolo 5 del Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie definiti in sede di accordi quadro con gli Istituti finanziatori<sup>73</sup>.

## **9. Erogazione dell'Anticipo**

Il Regolamento attuativo, emanato attraverso il più volte citato DPCM, contempla, all'articolo 9, gli obblighi degli istituti finanziatori e delle imprese assicuratrici.

Questi ultimi dovranno adempiere agli oneri informativi previsti dal Decreto Legislativo n. 385/1993<sup>74</sup> mettendo rispettivamente a disposizione dei richiedenti l'anticipo pensionistico una tabella illustrativa del piano di ammortamento con aggiornamenti a cadenza almeno annuale e le informazioni per monitorare il premio versato, visionabile sul sito istituzionale dell'INPS.

---

<sup>73</sup> Il D. Lgs. n.28/2010 e s.m.i. ha reso obbligatorio, con decorrenza dal marzo 2011, il ricorso alla mediazione in tutte le controversie civili e commerciali (con esclusione di alcune materie), con la conseguenza che un cittadino in lite con altri, prima di rivolgersi al giudice togato, dovrà necessariamente intraprendere l'iter della mediazione per cercare di risolvere la questione fuori dalle aule di un tribunale. Per un approfondimento sulle azioni di tutela ed i metodi di risoluzione previsti, si rinvia al successivo capitolo quinto.

<sup>74</sup> Il D.Lgs. n. 385/1993 è afferente al "*Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*".

Durante la fase dell'erogazione sarà l'istituto finanziatore a versare materialmente sul conto corrente del soggetto richiedente l'APE la quota concordata con primo accredito realizzato entro il trentesimo giorno dal perfezionamento dell'APE; contemporaneamente, lo stesso istituto finanziatore provvederà al versamento della commissione di accesso al Fondo di Garanzia INPS (1,6 per cento) e del premio assicurativo.

Il successivo articolo 10 stabilisce gli obblighi anche per l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. L'INPS, durante la fase di recupero, trattiene la rata concordata del piano di ammortamento sulla pensione di vecchiaia e, qualora riscontrasse incapienza nella stessa, tratterà comunque il massimo importo compatibile con disposizioni vigenti (sulle eventuali altre pensioni, nel rispetto del limite pari ad un quinto della pensione), recuperando il differenziale inevaso nei successivi centottanta giorni dalle seguenti rate di pensione.

Nel caso di premorienza del richiedente, sarà l'INPS a informarne l'istituto creditizio e assicurativo entro dieci giorni dalla comunicazione ufficiale; da quel momento, sarà l'impresa assicuratrice a corrispondere all'istituto finanziatore l'importo corrispondente nelle modalità specificate negli Accordi Quadro.

Così come previsto per l'APE sociale, l'INPS effettua un monitoraggio trimestrale avente lo scopo di garantire lo stato di attuazione dell'APE volontario. L'Istituto ha l'obbligo di trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali relazioni trimestrali contenenti informazioni di tipo quantitativo e qualitativo, ripartite anche in base all'età dei soggetti richiedenti, all'ammontare del finanziamento richiesto, alle istanze di estinzione anticipata ed altre variazioni dei piani di ammortamento.

## **10. Estinzione anticipata del finanziamento**

I fruitori di APE potranno fare domanda di estinzione anticipata parziale o totale del finanziamento, così come disciplinato dall'art. 12 del citato Regolamento, attraverso la sezione del sito internet INPS a loro dedicata, all'Istituto finanziatore, generando così la cessazione della copertura assicurativa e la garanzia dell'omonimo Fondo INPS.

Se la domanda di estinzione anticipata verrà presentata in fase di erogazione dell'APE volontario, sarà contestualmente considerata priva di effetti la domanda di pensione di vecchiaia "irrevocabile". In seguito alla richiesta anticipata totale di estinzione del finanziamento, sarà l'Istituto finanziatore a determinare il saldo da restituire; in caso di estinzione parziale, il finanziatore comunicherà all'INPS il nuovo piano di ammortamento e la relativa rata, che saranno oggetto di specifica informativa al soggetto richiedente l'anticipo pensionistico e alla compagnia assicurativa da parte di INPS, che svolge la funzione di "intermediario" fra i vari enti coinvolti. L'estinzione anticipata sarà materialmente operata dal fruitore dell'anticipo pensionistico con un pagamento unico entro trenta giorni dalla notifica dell'Istituto finanziatore; solo nel caso di estinzione anticipata parziale l'istante sarà maggiorato anche dell'onere di un costo gestionale - amministrativo. Estinto il prestito, l'Istituto finanziatore comunica il perfezionamento dell'operazione ad assicurazione ed all'INPS: sarà quest'ultimo ad interrompere la trattenuta dalla prima rata di pensione successiva; l'Istituto assicurativo rimborserà la parte di premio non goduta, così come il Fondo di Garanzia INPS restituirà la corrispondente quota di commissione per il fondo.

## 11. Regime fiscale

Le somme erogate in quote mensili non concorreranno a formare il reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche<sup>75</sup>.

Invece, a fronte degli interessi sul finanziamento e dei premi assicurativi per la copertura del rischio di premorienza che dovranno essere corrisposti al soggetto erogatore è riconosciuto un credito d'imposta annuo nella misura massima del cinquanta per cento dell'importo pari a un ventesimo degli interessi e dei premi assicurativi complessivamente pattuiti nei relativi contratti. Tale credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito ed è riconosciuto dall'INPS per l'intero importo rapportato a mese a partire dal primo pagamento del trattamento di pensione. Per le Società creditizie, in relazione all'APE, si applicano le specifiche agevolazioni previste dagli articoli da 15 a 22 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601<sup>76</sup>.

Va evidenziato che il DPCM non menziona e tantomeno illustra il concreto funzionamento del meccanismo previsto dall'articolo 1, comma 177 della Legge n. 232/2016.

L'INPS, nella circolare n. 28/2018, ha indicato che provvederà a restituire mensilmente agli interessati, a partire dalla prima rata di pensione in godimento, il cinquanta per cento del totale degli interessi e del premio assicurativo di premorienza rapportato a mese, sulla base degli importi totali comunicati rispettivamente dall'istituto finanziatore con il piano di ammortamento e dall'impresa assicurativa cui l'interessato ha richiesto la copertura.

---

<sup>75</sup> La disciplina fiscale applicabile all'APE volontario è riportata nell'art. 1, comma 177, Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>76</sup> Il DPR n. 601/1973, recante la "*Disciplina delle agevolazioni tributarie*" al titolo IV, articoli da 15 a 22, disciplina le "*Agevolazioni per il settore del credito*". In tema di agevolazioni tributarie per il settore del credito ed ambito applicativo, si veda Cass. civ., Sez. Trib., Sentenza n. 695 del 16.01.2015.

## **12. Fondo di garanzia**

L'art. 1, comma 173, della Legge di Bilancio 2017 (n. 232/2016) istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un "*Fondo di garanzia*" per l'accesso all'APE, gestito dall'INPS, con una dotazione iniziale di settanta milioni per l'anno 2017, alimentato anche con una commissione di accesso pari all'1,6 per cento dell'importo di ogni finanziamento.

L'obiettivo del Fondo è quello di coprire l'ottanta per cento del debito residuo generato dall'APE in una serie di casi, tassativamente previsti dall'articolo 14 del DPCM n. 150/2017. Le circostanze, fra loro alternative, che attiveranno la garanzia del Fondo sono:

- ◇ revoca della pensione da parte dell'INPS;
- ◇ rate non versate all'Istituto finanziatore superiori a euro duecento con più di centottanta giorni di ritardo dalla data di scadenza dell'ultima rata inevasa che ha generato il superamento della suddetta soglia di euro duecento;
- ◇ inadempimento da parte dell'Impresa assicurativa in caso di premorienza del soggetto che fruiva l'anticipo pensionistico;
- ◇ mancato recupero entro centottanta giorni di rate corrisposte dal soggetto finanziatore all'avente diritto all'anticipo, per mancanza di informativa del suo decesso.

La richiesta di intervento al Fondo sarà materialmente inviata dal soggetto finanziatore entro un termine generale di nove mesi dall'evento irregolare con pagamento da parte del gestore di quanto dovuto entro il termine di sessanta giorni dalla notifica di richiesta o dal perfezionamento di eventuali richieste di integrazioni documentali.

L'INPS, dopo aver adempiuto al versamento all'Istituto creditizio, si avvarrà del diritto di surroga, anche mediante avviso di addebito con titolo

esecutivo ex articolo 30, Decreto Legge n. 78/2010<sup>77</sup>, anche con trattenute sulla pensione. Solamente nei casi di revoca della pensione o di rate inavase del piano di ammortamento superiori a duecento euro, l'impresa assicuratrice rimborserà al Fondo di Garanzia l'ottanta per cento del premio assicurativo non goduto calcolato alla data di risoluzione del contratto e il restante venti per cento all'Istituto di finanziamento. La garanzia del Fondo non opererà nel caso in cui sia stata concessa sulla base di dati mendaci, errati se già noti all'Istituto finanziatore. Il Gestore, rilevata la circostanza che potrebbe dar luogo alla inefficacia della garanzia o alla decadenza, provvederà a notificare al richiedente ed all'Istituto finanziatore, entro il termine di trenta giorni, l'avvio del procedimento ai sensi della Legge n. 241/1990.

Il DPCM, all'articolo 17, ha previsto che anche nel caso di inadempimento del Fondo di Garanzia INPS, quanto da esso dovuto all'Istituto di credito godrà della garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza. Trascorsi sessanta giorni dall'inadempimento parziale o totale del Fondo di Garanzia, l'Istituto Finanziatore può trasmettere la richiesta di escussione della garanzia dello Stato al competente Ministero dell'economia e delle finanze e all'INPS.

Il Dicastero, sulla base delle risultanze istruttorie e del parere motivato del Gestore, provvede al pagamento di quanto dovuto, successivamente alla verifica che siano stati rispettati i criteri, le modalità e le procedure che regolano gli interventi del fondo e l'escussione della garanzia dello Stato. E' stata anche esclusa la facoltà, per lo Stato, di opporre il beneficio della preventiva escussione.

L'INPS, nell'aprile 2018, ha fornito le prime indicazioni relative alle condizioni per l'attivazione, da parte dell'Istituto finanziatore, dell'intervento del

---

<sup>77</sup> Per un approfondimento sul diritto di surroga e sull'art. 30 D.L. n. 78/2010 si rimanda al successivo capitolo quinto, paragrafo terzo.

fondo di garanzia di cui l'Istituto previdenziale stesso è gestore. L'attivazione può avvenire in quattro casi:

- a) ove sia revocata la pensione da parte dell'INPS;
- b) qualora l'ammontare totale delle rate di ammortamento APE non corrisposte all'Istituto finanziatore risulti superiore a duecento euro e siano trascorsi centottanta giorni dalla data di scadenza dell'ultima rata che ha concorso al superamento di tale importo;
- c) ove l'impresa assicuratrice non adempia all'obbligazione assunta in caso di premorienza del richiedente dell'APE;
- d) qualora il soggetto finanziatore, che non è stato tempestivamente informato del decesso del richiedente l'APE, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del DPCM n. 150/2017, abbia erogato successivamente al decesso quote mensili di APE e non le abbia recuperate nei centottanta giorni successivi<sup>78</sup>.

Infine, va indicato che il Regolamento nel dettare le disposizioni finali ha previsto la possibilità di un protocollo gestionale che contenga le istruzioni operative che regolamentino gli aspetti tecnici di accesso al Fondo di Garanzia INPS.

### **13. Riservatezza dei dati personali**

Il DPCM, che regolamenta le norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica, all'articolo 18, in particolare, disciplina anche il trattamento e la riservatezza dei dati personali.

---

<sup>78</sup> Le indicazioni complete fornite dall'INPS si possono consultare sul Messaggio n. 001604 del 12.04.2018, [www.inps.it](http://www.inps.it).

A tale proposito e preventivamente alla pubblicazione, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole<sup>79</sup> allo schema di decreto nei termini e con delle osservazioni volte a perfezionare il provvedimento per renderlo pienamente conforme ai principi ed alle regole in materia di protezione dei dati personali.

I rilievi riguardano:

◇ seppur corretta l'informativa indicata agli articoli 4 e 7, comma 1, da rendere all'interessato da parte dell'INPS nella qualità di titolare del trattamento, il Garante ha ritenuto opportuno che venga definito con più precisione all'articolo 18, il ruolo assunto dal Ministero dell'economia e del Ministero del lavoro con riferimento al trattamento dei dati personali. Tali soggetti, vengono indicati nell'articolo e nel testo delle informative allegate, quali titolari del trattamento, pur se dalle disposizioni dello schema non risulta che trattino dati personali dei richiedenti, ma unicamente dati aggregati (articolo 10, comma 4) ed i dati relativi alla definizione degli accordi quadro (articolo 11, commi 1 e 2);

◇ il Garante, tenuto conto di quanto previsto al precedente punto, ha invitato a rivedere ed integrare il testo delle informative allegate, indicando in esse con più precisione oltre alla titolarità dei dati personali gli altri elementi richiesti ai sensi dell'articolo 13 del Codice e, in particolare, quali siano le informazioni da considerarsi obbligatorie rispetto a quelle facoltative e individuando, altresì, tempi di conservazione certi in linea con quanto prevedono al riguardo le disposizioni del Regolamento UE n. 2016/679<sup>80</sup>, in particolare l'articolo 13, paragrafo 2, lettera a);

---

<sup>79</sup> Il testo completo del *Parere sullo schema di decreto recante le "Norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)"*, n. 335 del 26 luglio 2017 è consultabile sul sito istituzionale [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>80</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 27 aprile 2016, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei*



◇ sempre sull'informativa, sono state rilevate perplessità sulle dichiarazioni riportate sul modello di domanda di APE con le quali il richiedente attesta la presa visione dell'informativa da parte della Banca o dell'Intermediario finanziario e dell'Impresa assicuratrice, manifestando altresì il consenso alla conservazione dei dati positivi che lo riguardano nei sistemi informativi creditizi gestiti da privati, peraltro in assenza di qualsivoglia indicazione sul relativo trattamento dei dati. Sotto questo profilo, il Garante, considerata anche la genericità della previsione in materia di informativa all'interessato di cui all'articolo 7, comma 1, segnala la necessità di integrare opportunamente tale disposizione in modo da chiarire le modalità con le quali le Banche o gli Intermediari finanziari e le Imprese assicuratrici, in qualità di autonomi titolari del trattamento, dovranno rendere una specifica informativa agli interessati, prima della raccolta dei dati che li riguardano. A tale proposito viene suggerito dal Garante che, in ottemperanza al principio di semplificazione di cui all'articolo 2, comma 2, del Codice in materia di protezione dei dati personali, l'Amministrazione potrà anche valutare l'opportunità di introdurre, nei moduli allegati al decreto, un testo di informativa anche per le Banche o gli Intermediari finanziari e le Imprese assicuratrici, analogamente a quanto è stato previsto per l'INPS;

---

*dati*). Tale regolamento si inserisce all'interno di quello che, insieme alla Direttiva 2016/680, è stato definito il <Pacchetto europeo protezione dati>. Esso costituisce un prezioso tentativo di armonizzare le regole sulla privacy dei vari Stati ed è finalizzato a sviluppare il mercato unico digitale attraverso la creazione e la promozione di nuovi servizi, applicazioni, piattaforme e software. Comporta un cambiamento anche culturale, in quanto difendere i dati, significa difendere le persone, l'identità e la libertà delle stesse. In particolare, i cittadini, sono al centro del sistema; sono riconosciuti ai cittadini il diritto alla portabilità dei dati, il diritto all'oblio (riconosciuto fino ad ora solo a livello giurisprudenziale, cfr. Corte di giustizia, sentenza controversia C-131/2012, del 13.05.2012; Tribunale Roma, Sentenza n. 23771 del 03.12.2015), il diritto di essere informato in modo trasparente, leale e dinamico sui trattamenti effettuati sui suoi dati e di controllare, il diritto di essere informato sulle violazioni dei propri dati personali (<*data breach*>, notificazione di una violazione di dati). Il testo riconosce un livello elevato e uniforme di tutela dei dati ed è finalizzato a dare un maggiore controllo ai cittadini sull'utilizzo dei loro dati.

◇ nel rispetto del principio di minimizzazione, è stato ritenuto opportuno prevedere che, nell'oggetto e nel testo del messaggio di posta elettronica inviato al richiedente per la comunicazione dell'accettazione del contratto di finanziamento e della proposta di assicurazione, non vengano utilizzati dati personali di dettaglio, ma solo riferimenti più generici quali, ad esempio, il numero di protocollo della pratica, la data di presentazione;

◇ con riferimento alle procedure da adottare nell'ambito degli Accordi Quadro, in particolare, sulle *“specifiche tecniche e di sicurezza dei flussi informativi tra INPS, istituti finanziatori e imprese assicurative”*, è stato ritenuto opportuno integrare l'articolo 18, al comma 3, menzionando, nella parte che rinvia al Codice in materia di protezione dei dati personali, oltre alle *“misure di sicurezza, modalità di trasmissione, di accesso selettivo ed ai termini di conservazione dei dati”*, anche le modalità di conservazione dei dati e la registrazione delle operazioni effettuate.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso anche un parere sugli schemi dell'Accordo Quadro per l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE) e dell'Accordo Quadro per la polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza relativa all'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)<sup>81</sup>.

Tale parere, pur se favorevole, è stato condizionato a che: *“- il documento tecnico, denominato <specifiche tecniche e di sicurezza della procedura telematica dei flussi tra INPS, istituti finanziatori e imprese assicuratrici>, di cui all'art. 15 dello schema di Accordo Quadro Bancario e all'art. 14 dello schema di Accordo Quadro Assicurativo, integrato da parte dell'INPS, prima della sua adozione, sia sottoposto all'esame del Garante;*

---

<sup>81</sup> Il testo completo del *“Parere sugli schemi dell'Accordo Quadro per l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE) e dell'Accordo Quadro per la polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza relativa all'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)*, n. 567 del 29 dicembre 2017 è consultabile sul sito istituzionale [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

*- venga chiarito, all'interno del predetto documento tecnico, il ruolo assunto dall'ANIA in relazione al trattamento dei dati personali nell'ipotesi prevista dall'articolo 14, comma 3 dell'Accordo Quadro Assicurativo."*

Il più volte citato DPCM ha recepito, prima della definitiva stesura le osservazioni del Garante per la protezione dei dati personali, rendendo così, sia l'articolo 18 che gli allegati, conformi a quanto proposto dalla competente Autorità.

#### **14. Incremento del montante contributivo individuale**

A completamento dell'approfondimento sull'anticipo pensionistico volontario (APE volontario), va posto in risalto che il detto anticipo, se richiesto dalle lavoratrici e lavoratori contestualmente con la cessazione dell'attività lavorativa e con il ritiro anticipato dal lavoro, per un periodo massimo di tre anni e sette mesi, comporta in ogni caso una perdita nell'incremento del montante individuale dei singoli lavoratori, con la conseguenza che il calcolo di pensione sarà poi effettuato in base alla contribuzione effettivamente versata al termine del rapporto di lavoro.

Il Legislatore, al fine di mitigare tale effetto, ha previsto all'articolo 1, comma 172 della Legge di Bilancio 2017 (n. 232/2016), la possibilità per i datori di lavoro del settore privato, nonché agli enti bilaterali o ai fondi di solidarietà, di incrementare il montante contributivo individuale dei lavoratori interessati all'APE volontario. Si tratta di un'opportunità per i lavoratori, che dovranno comunque fornire il loro assenso all'operazione, consistente nel versamento all'INPS, in unica soluzione, di una somma pari alla contribuzione volontaria che sarebbe stata eventualmente dovuta dal lavoratore interessato, per tutto il periodo di percezione dell'APE<sup>82</sup>. Nel concreto, l'aumento del montante contributivo

---

<sup>82</sup> Per un'esplicitazione dei fondi di solidarietà, si vedano gli articoli 26 e 27 del Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 148, recante *"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di*

determina un incremento della rata pensionistica tale da compensare gli oneri relativi alla concessione dell'APE. In sostanza, il meccanismo permetterà all'Istituto previdenziale di versare una pensione più alta e consentirà al lavoratore di ripagarsi le rate che dovrà poi versare per la concessione dell'anticipo.

L'INPS, con la Circolare n. 28 del 13 febbraio 2018 ha emanato, tra l'altro, le disposizioni applicative al citato articolo 1, comma 172, Legge n. 232/2016.

Il montante contributivo individuale del lavoratore che accede all'APE potrà essere incrementato versando all'Istituto previdenziale in un'unica soluzione, alla scadenza indicata, un contributo non inferiore, per ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 184 del 30 aprile 1997<sup>83</sup>.

Nella Circolare viene esplicitato che ai fini dell'identificazione dei lavoratori rileva la natura giuridica privata del datore di lavoro a prescindere dalla gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico, ivi compresi i datori di lavoro del settore agricolo, e dalla circostanza che i datori di lavoro medesimi assumano o meno la natura di imprenditore.

Viene anche sottolineato che la disposizione si riferisce esclusivamente al datore di lavoro con il quale è in corso il rapporto di lavoro all'atto della stipula dell'accordo individuale.

---

*ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*".

<sup>83</sup> L'articolo 7 del D. Lgs. n. 184/1997 disciplina le "Modalità di determinazione della contribuzione".

Tale istituto non si applica nei confronti della Pubblica Amministrazione<sup>84</sup>, mentre hanno accesso i lavoratori degli enti pubblici economici, degli Istituti autonomi case popolari trasformati in base alle diverse leggi regionali in enti pubblici economici; gli enti che - per effetto dei processi di privatizzazione - si sono trasformati in società di persone o società di capitali ancorché a capitale interamente pubblico; delle ex Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza (IPAB) trasformate in associazioni o fondazioni di diritto privato, in quanto prive dei requisiti per trasformarsi in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), ed iscritte nel registro delle persone giuridiche; delle aziende speciali costituite anche in consorzio, ai sensi degli artt. 31 e 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; dei consorzi di bonifica; dei consorzi industriali; degli enti morali ed ecclesiastici.

Le lavoratrici e lavoratori che intendono avvalersi dell'incremento del montante che potrà essere sottoscritto anche in caso di lavoratore in aspettativa o assente a motivo di un evento tutelato. Conseguentemente, il rapporto deve essere attuale ed esistente, ancorché sospeso.

Relativamente alla specifica dei datori di lavoro ammessi all'incremento del montante contributivo individuale, che il comma 172 in argomento definisce “*i datori di lavoro del settore privato del richiedente....*” si richiamano le Circolari INPS n. 17 e 178, rispettivamente, del 29 gennaio e 3 novembre 2015<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Sull'individuazione degli appartenenti alla Pubblica Amministrazione, si veda l'articolo 1, comma 2 del Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

<sup>85</sup> La Circolare INPS n. 17/2015, recante “*Esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190*” al punto 2 (*Datori di lavoro beneficiari dell'esonero contributivo*) specifica, in dettaglio, le categorie dei datori di lavoro imprenditori e non imprenditori. La Circolare INPS n. 178/2015, recante “*Esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190. Legittimazione e modalità di fruizione dell'esonero per i datori di lavoro iscritti alla Gestione Dipendenti Pubblici ed i giornalisti assicurati all'INPGI. Ulteriori*

L'INPS, in riferimento ai fondi di solidarietà (*cf. nota 82*), chiarisce che il versamento dell'incremento del montante contributivo individuale del lavoratore che accede all'APE è una nuova prestazione rispetto a quelle previste dal Decreto legislativo n. 148/2015. Conseguentemente, detto incremento è comunque subordinato all'adeguamento dei relativi accordi o contratti collettivi e dei successivi decreti interministeriali di recepimento degli accordi medesimi. In tal modo vengono disciplinati i requisiti per l'accesso alla suddetta prestazione nel rispetto delle condizioni di equilibrio finanziario fissate dall'articolo 35 del citato decreto legislativo n. 148/2015<sup>86</sup>.

L'Istituto previdenziale, in particolare, ritiene che sono da regolamentare le modalità di finanziamento della prestazione, le modalità di accesso, i criteri di precedenza e turnazione.

---

*chiarimenti riguardanti la legittimazione a fruire del beneficio per i datori di lavoro privati.*” Al punto 1 (*Datori di lavoro iscritti alle Gestioni pubbliche che possono fruire del beneficio previsto dalla legge n. 190/2014*) specifica, in dettaglio, i datori di lavoro pubblici.

<sup>86</sup> L'articolo 35 del D. Lgs. n.148/2015 recita “*Art. 35. Equilibrio finanziario dei fondi - 1. I fondi istituiti ai sensi degli articoli 26, 27 e 28 hanno obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità. 2. Gli interventi a carico dei fondi di cui agli articoli 26, 27 e 28 sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite. 3. I fondi istituiti ai sensi degli articoli 26 e 28 hanno obbligo di presentazione, sin dalla loro costituzione, di bilanci di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento. 4. Sulla base del bilancio di previsione di cui al comma 3, il comitato amministratore di cui all'articolo 36 ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione. Le modifiche sono adottate, anche in corso d'anno, con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo, sulla base della proposta del comitato amministratore. 5. In caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, ovvero di inadempimento del comitato amministratore in relazione all'attività di cui al comma 4, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, anche in mancanza di proposta del comitato amministratore. In ogni caso, in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 4, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza.*”

Per quanto attiene agli enti bilaterali, va evidenziato che non si può individuare una tipizzazione normativa univoca, in quanto rientrano nel novero degli enti bilaterali tutti quegli organismi istituiti dai lavoratori e dai datori di lavoro o, più sovente, dalle loro organizzazioni di rappresentanza.

Coerentemente e allo scopo di conferire adeguati elementi di certezza all'obbligazione contributiva prevista dal citato articolo 1, comma 172, Legge n. 232/2016, l'INPS ritiene che, allo stato, gli unici che presentano profili di congruità e compatibilità con l'impianto normativo posto alla base dell'APE volontario possono essere individuati negli enti bilaterali per la formazione e nelle Casse Edili, regolamentati ai sensi del decreto Legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 (c.d. Riforma Biagi)<sup>87</sup>. L'attivazione dell'istituto dell'incremento del montante contributivo, da parte degli enti bilaterali per la formazione e delle casse edili, è rimesso alla determinazione dei soggetti medesimi.

Tenute in considerazione le caratteristiche di funzionamento dei più volte citati organismi, l'atto propedeutico per l'accesso all'incremento del montante contributivo individuale va rinvenuto nel provvedimento di concessione della prestazione adottato dai medesimi organismi sulla base degli specifici assetti di

---

<sup>87</sup> Il Decreto Legislativo n. 276/2003 recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 1993 n. 30" ha perseguito l'obiettivo di rendere più flessibile il mercato del lavoro, migliorandone l'efficienza e sostenendo politiche attive per il lavoro e favorendo la diminuzione del tasso di disoccupazione. Per una valutazione di tale normativa, ex multis, Michele Tiraboschi, (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Collana ADAPT- FONDAZIONE "Marco Biagi" n. 2, Milano 2004, 39 e ss., in particolare la nota (103) sulla definizione di enti bilaterali; Giampiero Proia, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, *Il Diritto del Lavoro*, n.6/2003, 647; Flavia Pasquini, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, Collana ADAPT- FONDAZIONE "Marco Biagi" n. 2, Milano 2003, 649 e ss.; Antonio Vallebona, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2006, 1043 ss.; per le istruzioni dell'INPS sul corretto inquadramento delle Casse edili, Circolare n. 193 del 29 dicembre 2017. Per le pronunce della giurisprudenza sulla definizione di enti bilaterali, Corte Costituzionale, sentenza n. 176 del 14 maggio 2010.

*governance*, rispetto al quale l'accordo individuale fra lavoratore e datore di lavoro può costituire un elemento presupposto. Ciò anche in considerazione della circostanza che gli interlocutori *ex lege* dei predetti organismi sono, il più delle volte, coincidenti con la figura del datore di lavoro.

Una volta completato l'accordo individuale, il medesimo va accluso all'istanza di accesso all'APE e dovrà contenere i seguenti dati e previsioni, sia se l'obbligato è il datore di lavoro o l'ente bilaterale:

- a) dati identificativi completi del lavoratore e del datore di lavoro;
- b) importo dell'incremento del montante contributivo. Detto importo non potrà risultare inferiore rispetto a quello determinato ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 aprile 1997 n. 184 ossia calcolato applicando l'aliquota di finanziamento prevista per la contribuzione obbligatoria alla gestione pensionistica di riferimento, comprensiva dell'aliquota aggiuntiva di cui all'articolo 3-ter della legge 14 novembre 1992, n. 438 (un punto percentuale), alla retribuzione complessiva riferita a ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia<sup>88</sup>;

---

<sup>88</sup> Il D.Lgs. n. 184/1997 recante *“Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici”* all'articolo 7 disciplina le *“Modalità di determinazione della contribuzione”*. La Legge n. 438/1992, di conversione con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992 n. 384 recante *“Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali”*, all'articolo 3-ter disciplina *“(Aliquota contributiva aggiuntiva). - 1. A decorrere dal 1° gennaio 1993, è stabilita in favore di tutti i regimi pensionistici dei dipendenti pubblici e privati che prevedano aliquote contributive a carico del lavoratore inferiori al 10 per cento una aliquota aggiuntiva nella misura di un punto percentuale sulle quote di retribuzione eccedente il limite della prima fascia di retribuzione pensionabile determinata ai fini dell'applicazione dell'art. 21, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67. Tale incremento si applica comunque a carico dei lavoratori autonomi, in favore delle rispettive gestioni, sulle quote di reddito d'impresa eccedenti il limite innanzi indicato”*.



- c) periodo assicurativo assunto a riferimento per il calcolo del predetto montante (data di inizio e termine);
- d) periodo previsto di fruizione dell'APE;
- e) assunzione da parte del datore di lavoro o ente bilaterale dell'obbligazione irrevocabile di versamento del predetto incremento del montante contributivo entro la scadenza di pagamento dei contributi relativi al periodo di paga del mese di erogazione della prima mensilità dell'Anticipo pensionistico.

Nell'ipotesi che sia obbligato il fondo di solidarietà, il provvedimento di concessione della prestazione dovrà contenere le medesime informazioni riportate nei precedenti punti a), b), c), d), e).

La trasmissione all'Istituto previdenziale, da parte del lavoratore, dell'accordo individuale o del provvedimento di concessione del fondo, implica una obbligazione irrevocabile in capo ad un soggetto diverso dal lavoratore, fondata su un titolo estraneo al rapporto medesimo di lavoro.

Preso atto che l'INPS è un soggetto terzo ed estraneo a detto accordo intercorso tra il lavoratore e datore, l'accordo perviene a presupposto di obbligazione che l'Istituto previdenziale è chiamato a verificare e successivamente ad esigere secondo il regime della contribuzione obbligatoria, nel caso che non sia rispettata la scadenza di pagamento o l'entità minima del dovuto.

Nella Circolare n. 28/2018 l'INPS chiarisce che la determinazione dell'onere con le modalità di quantificazione proprie della contribuzione volontaria non imprime il medesimo titolo alla contribuzione dovuta, costituendo unicamente il richiamo alle disposizioni di calcolo adottato dal legislatore per l'individuazione dell'importo.

Il pagamento della ripetuta contribuzione dovrà avvenire in unica soluzione alla scadenza prevista per il pagamento dei contributi relativi al periodo di paga del mese di erogazione della prima mensilità dell'APE. In caso di mancato o ritardato pagamento della contribuzione da parte del datore di lavoro, si applicano le disposizioni sanzionatorie e di riscossione previste dall'articolo 116, comma 8, lettera a), della Legge 23 dicembre 2000, n. 388<sup>89</sup>.

La sottoscrizione dell'accordo individuale garantisce la lavoratrice/lavoratore dalle conseguenze derivanti dall'omesso adempimento contributivo da parte del datore di lavoro, con applicazione del principio di automaticità delle prestazioni di cui all'articolo 2116 del codice civile, in base al quale l'INPS procede all'accredito della posizione assicurativa del lavoratore a prescindere dal versamento dell'incremento del montante contributivo<sup>90</sup>.

Le disposizioni emanate dall'INPS, con la più volte citata circolare, esaminano anche il caso di lavoratori/lavoratrici che usufruiscono del part-time

---

<sup>89</sup> L'articolo 116, comma 8, lettera a) della Legge n. 388/2000, per i soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti: *“a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge;”*. Sull'interpretazione di tale disposizione la giurisprudenza di legittimità ha statuito che va ravvisata l'omissione, qualora l'ammontare dei contributi, di cui sia stato omesso o ritardato il pagamento, sia rilevabile dalle denunce o registrazioni obbligatorie. (ex multis, Cass., Sez. Lav., Sent. n. 5281 del 01.03.2017).

<sup>90</sup> L'articolo 2116 cod.civ. dispone *“Prestazioni-Le prestazioni indicate nell'articolo 2114 sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali. Nei casi in cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro.”* Sul principio dell'automaticità del rapporto assicurativo si veda, in particolare, Roberto Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 275; e per la giurisprudenza di legittimità, Cass. civ., Sez. VI, Sent. n. 10119 del 19.06.2012.

plurimo, ovvero più rapporti che insistono nello stesso arco temporale con datori di lavoro diversi, indipendentemente dalla modalità di articolazione dell'orario. Per tale fattispecie l'accordo tra datore e lavoratore potrà essere stipulato esclusivamente con un datore, a prescindere dalla misura dell'orario ridotto di lavoro contemplata nel contratto.

Viene anche spiegato che anche se tra i soggetti abilitati ad incrementare il montante contributivo individuale del lavoratore sono ricompresi anche i fondi di solidarietà e gli enti bilaterali, non possono essere prese in considerazione istanze né congiunte né separate di soggetti diversi operanti in concorrenza o per quota, con riferimento al medesimo lavoratore.

Pertanto, ciascun lavoratore potrà accordarsi con un solo obbligato per l'incremento del proprio montante contributivo ai sensi delle norme esaminate<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Per una valutazione sull'articolo 1, comma 172, legge n. 232/2016, Dario Acquaro e Enzo De Fusco, *Anticipare la pensione: ecco quanto costa la scelta dell'Ape aziendale*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 21 febbraio 2018.

## CAPITOLO IV

### L'Anticipo pensionistico: considerazioni e criticità

#### 1. Prestito e prestazione pensionistica

Precedentemente è stato delineato che il Legislatore, nell'emanare le norme afferenti alle due prestazioni denominate "*Anticipo finanziario a garanzia pensionistica*" ("*Ape volontario*") e "*Indennità*" ("*Ape sociale*"), ha considerato tali istituti non come una prestazione pensionistica vera e propria, ma un prestito che può essere richiesto dagli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (AGO), alle gestioni sostitutive ed esclusive, alla gestione separata INPS, da restituire poi in venti anni con trattenute sulla futura pensione<sup>92</sup>.

Pertanto, le disposizioni previste dall'articolo 1, commi da 166 a 186, Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, non rientrano in alcuno degli istituti tipici già esistenti per l'accesso anticipato al trattamento pensionistico, come ad esempio, il prepensionamento.

L'istituto del prepensionamento, a differenza dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica, consente il godimento della pensione di vecchiaia con un'anticipazione di cinque, o più, anni, purché il rapporto di lavoro venga risolto e sussistano i requisiti amministrativi per la pensione.

Detto istituto si colloca nell'ambito di una strumentazione normativa ideata in epoca risalente, ma, poi, più volte utilizzata per fornire delle soluzioni alle situazioni di crisi dell'impresa. In tale prospettiva, la dottrina ha ritenuto che il

---

<sup>92</sup> In tal senso, Maurizio Cinelli, Carlo Alberto Nicolini, *Il "Dopo Referendum". La legge di stabilità per il 2017 e gli interventi sulle pensioni. Il decreto correttivo del Jobs act*, cit., 17.

prepensionamento ben potrebbe essere catalogato tra le prestazioni per il caso di disoccupazione<sup>93</sup>.

La disciplina relativa al prepensionamento non è unitaria, ma presenta differenze tipologiche, a seconda dei particolari settori cui, di volta in volta, si riferisce e delle ragioni giustificatrici<sup>94</sup>.

In qualche caso, il citato istituto, può addirittura essere coatto, nel senso che in presenza di personale esuberante rispetto ai programmi di ristrutturazione, compete al datore di lavoro di individuare il personale da collocare a riposo anticipatamente<sup>95</sup>.

Più recentemente, una sostanziale forma di prepensionamento è quella configurata all'articolo 4, Legge n. 92/2012<sup>96</sup>, là dove consente che nelle imprese

---

<sup>93</sup> In tal senso cfr. Maurizio Cinelli, *Diritto della Previdenza Sociale*, cit., 546 e ss.; Roberto Pessi, *Lezioni di diritto della Previdenza Sociale*, cit., 415 e ss; Antonino Sgroi (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, cit., 412 e 413.

<sup>94</sup> La disciplina del prepensionamento è stata utilizzata, ad esempio, a seconda che riguardi i dipendenti di imprese industriali (Leggi n. 155/1981, nn. 48 e 67 del 1988); i dipendenti da imprese editrici e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa e i giornalisti professionisti (Leggi n. 416/1981, n. 67/1988, n. 402/1996; il personale delle Ferrovie dello Stato (Legge n. 141/1990); i dipendenti dell'Eni s.p.a. ed i dipendenti dei partiti politici (Legge n. 236/1993); i dipendenti del settore automobilistico, della chimica, degli appalti telefonici, dell'aeronautica civile, della cantieristica, della difesa (Leggi n. 451/1994, n. 460/1996).

<sup>95</sup> La legge n. 856/1986 ha previsto tale soluzione per le società di navigazione appartenenti al gruppo Finmare. Anche per il settore pubblico è stato adottato analogo incentivo al turn over, ad esempio, la Legge n. 336/1970 recante benefici agli ex combattenti del settore statale e pubblico in genere; ma tale può essere considerata anche la facoltà attribuita alle pubbliche amministrazioni dall'articolo 72, comma 11, Legge n. 133/2008, modificato dall'articolo 6, legge n. 15/2009, di risolvere autoritativamente il rapporto di impiego con il personale che abbia maturato l'anzianità di servizio massima.

<sup>96</sup> Il legislatore, con la Legge 28 giugno 2012 n. 92 ha emanato "*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*". In particolare, sull'articolo 4 cfr. Circolare INPS 24.07.2013, n. 111; Circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 25.07.2013, n. 34/2013; messaggio INPS 29.07.2013, n. 12212; Circolare INPS 01.08.2013, n. 119; messaggio INPS 13.12.2013 n. 20538; Circolare INPS 19.05.2014, n. 63; Circolare Ministero del Lavoro e Politiche sociali

con più di quindici dipendenti possano intervenire, in caso di eccedenza di personale, accordi tra il datore di lavoro e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale, diretti ad incentivare l'esodo di lavoratori anziani che si trovino nella condizione di raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

Si può, quindi, sostenere che l'anticipo pensionistico non può essere considerato una forma di pensionamento.

## **2. Prestito e Mutuo**

Come illustrato già precedentemente, l'articolo 1, comma 166, della Legge di Bilancio 2017 ha istituito l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica. Tale anticipo consiste in un prestito erogato mensilmente da un istituto finanziatore, esente da imposizione fiscale, che un lavoratore interessato potrà scegliere di percepire per un determinato periodo, di poco precedente al compimento dei requisiti previsti dall'articolo 24, commi 6 e 7, del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214 per la percezione della pensione di vecchiaia.

Si rende necessario analizzare in cosa consiste un prestito e a quali altri istituti giuridici può essere assimilato o si differenzia.

Quando si parla in generale di prestiti ci si riferisce sempre al prestito personale, ovvero, il finanziamento di una somma di denaro, da parte di una banca o di un istituto specializzato, ad un tasso d'interesse solitamente fisso, che il debitore deve restituire secondo un piano rateale costante. Il prestito personale fa parte della categoria dei finanziamenti non finalizzati, definiti come "*credito al consumo*", poiché non direttamente riconducibili all'acquisto di un

---

24.09.2014, n. 22; Messaggio INPS 10.07.2015, n. 4704; Messaggio INPS 18.09.2015, n. 5804; messaggio INPS 12.10.2016, n. 4095.

determinato bene o servizio. E' possibile definire il prestito personale come un finanziamento senza obbligo di destinazione rivolto a quelle persone fisiche, che in necessità di liquidità vogliono richiedere del denaro agli istituti di credito senza dover dare spiegazioni sullo scopo dello stanziamento economico.

Tra le norme di riferimento, va citato il decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, sulla tutela della privacy, il quale disponendo il trattamento dei dati personali del richiedente, realizza in pieno il rispetto del diritto e della dignità delle persone. In particolare, la legge garantisce la riservatezza dei dati sensibili e dell'identità personale di ogni individuo da parte degli istituti finanziatori.

Altra disposizione che tutela il richiedente di un prestito è la deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR) del 04/03/2003<sup>97</sup>, la quale riconosce il diritto alla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei servizi bancari e finanziari. Ciò presuppone che i clienti vengano informati su ogni punto del contratto e su eventuali successive variazioni, allo scopo di tutelare il mercato finanziario da rischi legali e di nomea, nonché risulta fondamentale per concorrere lealmente con gli altri istituti finanziatori sulla base della giusta gestione del cliente. Grazie al diritto sulla trasparenza il rapporto tra le controparti viene equilibrato. I principi di chiarezza e completezza delle informazioni regolano la libertà di scelta tra più possibili relazioni commerciali.

Una forma specifica di prestito è quella del mutuo, disciplinato dall'articolo 1813 e seguenti del codice civile, che dispone: *“il mutuo è il contratto col quale una parte consegna all'altra una determinata quantità di danaro o di altre cose fungibili, e l'altra si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie e*

---

<sup>97</sup> La Deliberazione n. 286, datata 04 marzo 2003, del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio reca *“Disciplina della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari”*, disponibile sul sito istituzionale [www.mef.gov.it/ministero/comitati/CICR/delibere.html](http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CICR/delibere.html).

*qualità*”. Si tratta di un contratto traslativo in quanto trasferisce la proprietà della cosa e, secondo la dottrina prevalente, reale perché la consegna della cosa rappresenta un elemento costitutivo della formazione del negozio. Il contratto di mutuo in senso proprio è un contratto essenzialmente reale ed unilaterale, con obbligazioni di una sola parte, nascendo da esso dopo la consegna della somma mutuata solo l’obbligo di restituire nei termini convenuti la somma stessa con l’aggiunta degli interessi ove siano convenuti. Di conseguenza il mutuo non è soggetto a risoluzione per inadempimento del mutuante né può il mutuatario valersi della *exceptio inadimpleti contractus* anche se a carico del mutuante si sia convenuto l’obbligo di accordare se richiesto una proroga alla scadenza o se tale obbligo sia imposto al mutuante da una sopravvenuta norma di legge<sup>98</sup>.

Una forma di mutuo molto diffusa, concessa al privato, ha per scopo l’acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo.

Questo particolare contratto è assistito da una garanzia che il mutuatario offre al mutuante a sostegno del credito richiesto. La garanzia offerta è normalmente una iscrizione ipotecaria sull’immobile oggetto dell’investimento per il quale si chiede il mutuo a favore del mutuante. In tali casi si parla di mutuo ipotecario. Solitamente il mutuante (chi presta il denaro) è una Banca o Istituto di Credito o una Società Finanziaria.

---

<sup>98</sup> In tal senso, Cass. 12 maggio 1971, n. 1358, in *Codice civile annotato con la giurisprudenza*, a cura di Luciano Ciafardini e Fausto Izzo, Napoli, 2015. Sul contratto di mutuo la letteratura giuridica è molto ampia, ex multis: Paolo Gallo, *I contratti, le promesse unilaterali, l'apparenza*, Torino, 2017, 301 ss.; Rosanna Cafaro, *La struttura del contratto di mutuo*, in Cafaro – Pagliaro, *Il contratto di mutuo*, Milano, 2011; Luca Nivarra e Giuseppe W. Romagno, *Il mutuo*, Milano, 2000; A. Cimino, *Commento all'art. 1813*, in *Codice civile commentato*, 4° libro, a cura di G. Alpa-V. Mariconda, Milano, 2009, 2113 ss.; R. Cristofari, *Commento all'art. 1813*, in *Commentario al codice civile*, a cura di P. Cendon, Milano, 2009, 237 ss.



La diversità che si può riscontrare tra il prestito e il mutuo è che il primo non dispone della garanzia di un bene immobile acquistato da parte del debitore che possa coprire un'eventuale insolvenza. Nel caso del prestito, dato l'alto rischio per l'istituto creditore, spesso vengono chieste delle garanzie personali come la firma di un fideiussore.

Tutto ciò considerato, l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica ha gli elementi indispensabili per essere compreso nell'istituto del prestito.

### **3. L'Anticipo pensionistico e le altre forme di sostegno al reddito**

Come già spiegato nel primo capitolo, nell'attuale sistema previdenziale può dirsi vigente un principio di tendenziale proporzionalità tra redditi da lavoro percepiti nell'intera vita lavorativa dell'assicurato e prestazioni pensionistiche maturate, principio corretto verso l'alto da meccanismi tesi ad assicurare l'attuazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale, e verso il basso, da un lato dalla previsione di prestazioni di ultima istanza quali l'assegno sociale e dall'altro dalla previsione delle prestazioni di stampo universalistico assicurate a tutti i cittadini sprovvisti di reddito.

Lo scopo di un sistema di sicurezza sociale, tipico della società moderna, improntata al *<welfare state>* è quello di garantire ai soggetti più bisognosi un reddito minimo di mantenimento<sup>99</sup>. Nelle prestazioni a sostegno del reddito sono fatti rientrare una serie di aiuti economici ed agevolazioni, concessi dallo stato per tramite dell'INPS, per far fronte e sostenere il lavoratore e la sua famiglia. Il Legislatore, da ultimo, con il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 *“recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto*

---

<sup>99</sup> Per un approfondimento sui trattamenti di sostegno al reddito, tra gli innumerevoli interventi, Roberto Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit, 461 ss; Maurizio Cinelli, *Diritto della Previdenza Sociale*, cit., 325 e ss; Mattia Persiani - Madia D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, 309 e ss; Giampiero Proia, *Manuale di Diritto del lavoro*, Padova, 2018, 452 e ss.

*alla povertà*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 240 del 13 ottobre del 2017, ed emanato in attuazione della legge delega 15 marzo 2017, n. 33, contenente “*norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*”, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione ( ReI). E’ una misura di contrasto alla povertà ed all’esclusione sociale. Ha carattere universale ed è condizionata alla valutazione della situazione economica (c.d. prova dei mezzi) ed all’adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà.

E’ sorto il dubbio se le forme di sostegno al reddito, ad esempio il ReI e l’APE sociale, siano compatibili tra loro.

Per quanto riguarda il Reddito di inclusione, nella norma e nei provvedimenti che lo regolano<sup>100</sup> non è prevista in maniera esplicita l’incompatibilità di tale misura con l’APE sociale. Tuttavia, nonostante il Legislatore non si sia pronunciato esplicitamente sul punto, non si può omettere di valutare che il comma 182 della legge n. 232/2016 stabilisce che l’indennità erogata in virtù di tale misura “*non è compatibile con i trattamenti di sostegno al*

---

<sup>100</sup> Oltre alla Legge Delega e al Decreto Legislativo già specificati, si consultino: Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 9362 del 16 novembre 2017 - Comunicazione dei trattamenti assistenziali ai fini della determinazione del beneficio economico del REI; Messaggio INPS 4636 del 21 novembre 2017 - Specifiche tecniche per la trasmissione telematica all'Istituto delle domande da parte degli enti preposti; Circolare INPS n. 172 del 22 novembre 2017 e allegati - modulo di domanda REI e modulo REI-com - da compilarsi nel caso di variazione della situazione lavorativa in corso di erogazione del beneficio; Messaggio INPS n. 4811 del 30 novembre 2017 - Prime istruzioni operative sulle modalità di presentazione e trasmissione della domanda REI e sulla verifica dei requisiti di accesso alla misura; Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 10344 del 7 dicembre 2017 - Trasmissione domande REI: ampliamento del PIN SIA al REI; Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 11273 del 28 dicembre 2017 - Indicazioni relative alle modalità di comunicazione dei trattamenti assistenziali ai fini della determinazione del beneficio economico del REI; Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 3480 del 21 marzo 2018 - Punti per l’accesso al REI e nuova versione internet della procedura REI; Circolare INPS n. 57 del 28 marzo 2018 - Modifiche al REI introdotte dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018).

*reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria, con il trattamento di cui all'articolo 16 del Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, nonché con l'indennizzo previsto dall'articolo 1 del Decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207”.*

Tenuto in considerazione che tra i trattamenti incompatibili vi sono l'assegno di disoccupazione che è proprio una delle prestazioni che sono state sostituite dal Reddito di inclusione, deve ritenersi in via interpretativa che tra l'Anticipo pensionistico e il Reddito di inclusione vi sia incompatibilità e che conseguentemente un cittadino non possa godere di entrambi i trattamenti.

#### **4. Parere espresso dal Consiglio di Stato su APE sociale**

Nel precedente secondo capitolo si è fatto cenno al parere espresso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato<sup>101</sup>, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 61 del 21 aprile 2017 per quella in materia di Ape sociale.

E' stato posto al vaglio della Commissione speciale lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sul regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di Ape sociale.

La detta Commissione, per evitare che il ritardo nell'adozione del regolamento avrebbe potuto tradursi nel sacrificio di posizioni giuridiche riconosciute a lavoratori in condizioni di particolare disagio, ha inteso suggerire,

---

<sup>101</sup> L'articolo 100 della Costituzione ha ricompreso il Consiglio di Stato tra gli organi ausiliari del Governo, ma tale collocazione, secondo l'opinione ormai consolidata, non ha il significato di una sorta di dipendenza del Consiglio dal Governo ma solo l'affermazione della strumentalità delle funzioni consultive all'attività dell'Esecutivo. In sostanza la funzione consultiva è il mezzo con cui si esprime l'ausiliarità, che il Consiglio di Stato, con posizione autonoma e, quindi, di garante, assicura agli interessi pubblici. In riferimento al parere espresso dal Consiglio di Stato, si richiama la precedente nota n. 27.

attraverso il parere espresso, una serie di modifiche volte, comunque ad assicurare l'immediata operatività della riforma e il rispetto, almeno a livello sostanziale, del termine del 1° maggio 2017. A tal fine e antecedentemente alle osservazioni sui singoli articoli, è stata rappresentata la duplice esigenza:

- a) da un lato, di inserire una norma che chiarisca che, una volta accertata la sussistenza delle condizioni previste, l'indennità spetti, comunque, dalla data di maturazione dei relativi requisiti ( o, se anteriore, a far data comunque dal 1° maggio 2017);
- b) dall'altro lato di assicurare la piena operatività della riforma (e la conseguenziale possibilità per i soggetti interessati di presentare le domande) contestualmente all'entrata in vigore del regolamento, anche prima e a prescindere dal tempo necessario per l'adozione degli ulteriori adempimenti previsti dallo schema di regolamento<sup>102</sup>.

Tra le considerazioni espresse su ogni articolo del regolamento sottoposto al Consiglio di Stato, si ritengono rilevanti quelle concernenti gli articoli 2, 4, 6, 8 e 11, che di seguito si approfondiscono.

Sull'articolo 2, rubricato "*Condizioni per l'accesso all'APE sociale*" la Commissione ha osservato che nell'identificare le categorie dei soggetti che hanno diritto all'indennità, viene ampliata la categoria dei soggetti beneficiari includendovi anche coloro che non hanno diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti e gli operai agricoli, purché si trovino da almeno tre mesi in condizione di non occupazione. Tale ampliamento, però, risulta difforme rispetto alla versione dell'articolo 1, comma 179, lettera a), legge n. 232/2011 sottoposta all'esame della Commissione e conseguentemente illegittima. Ciò vale, specialmente, per gli operai agricoli che ai sensi della citata norma primaria avrebbero diritto all'APE sociale solamente

---

<sup>102</sup> Così si è espressa la Commissione speciale del Consiglio di Stato con il parere n. 960/2017 del 28 aprile 2017, pag. 5, consultabile sul sito istituzionale [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

dopo tre mesi dalla cessazione del relativo trattamento. E' stato, altresì, evidenziato che trattandosi di prestazione da erogare entro un tetto di spesa prestabilito, l'estensione per via regolamentare del numero degli aventi diritto, si traduce in una corrispondente incisione negativa, preclusa al regolamento, del diritto soggettivo di cui sono titolari i soggetti appartenenti alle categorie previste dalla Legge.

Il rilievo riguardante l'articolo 4, rubricato "*Domanda di riconoscimento delle condizioni per l'accesso all'APE sociale*", comma 2, concernente la presentazione della domanda da parte dei soggetti che si sarebbero venuti a trovare entro la fine dell'anno 2017 nelle condizioni per l'accesso all'APE sociale, è motivato dalla considerazione che il termine risulta irragionevolmente breve in quanto costringerebbe gli interessati a presentare la domanda in meno di sessanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento attuativo. Pertanto la Commissione speciale ha suggerito di valutare l'opportunità di prevedere un termine più ampio e in ogni caso ha segnalato la necessità di inserire una norma in base alla quale, accertata la sussistenza delle condizioni previste, l'APE sociale sia corrisposta a decorrere dalla data di maturazione dei relativi requisiti, nel senso che, ricorrendone tutti i requisiti, la prestazione sia erogata retroattivamente con conseguente corresponsione delle prestazioni arretrate. Contestualmente, sempre sull'articolo 4, ha segnalato l'opportunità di introdurre una previsione che chiarisca quali requisiti devono già sussistere al momento della presentazione della domanda e quali, invece, possono maturare anche nel corso dell'anno. Tale suggerimento ha come scopo quello di rendere più chiara la disciplina dei requisiti previsti per l'Ape sociale e del relativo regime temporale.

Per quanto attiene all'articolo 6, rubricato "*Comunicazioni che l'INPS fornisce all'interessato all'esito della presentazione della domanda di riconoscimento per l'accesso all'APE sociale*" la competente Commissione del Consiglio di Stato ha constatato che la disciplina in esso contenuta non risulta perfettamente coordinata con la disciplina della conclusione del procedimento

prevista dall'art. 2 della Legge n. 241/1990. La terminologia utilizzata, che fa esclusivo riferimento alla "comunicazione" all'interessato dell'esito della domanda, appare impropria, perché manca un opportuno richiamo alla formale conclusione del procedimento, attraverso l'adozione di un provvedimento espresso, atteso che la comunicazione all'interessato presuppone, necessariamente, l'avvenuta conclusione del procedimento e l'adozione del relativo provvedimento. Pertanto, viene suggerito di chiarire che entro i termini indicati l'INPS conclude il procedimento con provvedimento espresso e ne comunica l'esito all'interessato. Sulla disciplina della tempistica procedimentale, contenuta nell'articolo 6, è stato altresì osservato che risulta derogatoria rispetto alla disciplina dettata dall'articolo 2 della Legge n. 241/1990 sotto un duplice profilo: da un punto di vista formale, viene disciplinato il termine di conclusione di un procedimento di competenza dell'INPS, in deroga all'autonomia ordinamentale riconosciuta all'Istituto previdenziale (in merito alla tempistica procedimentale) dall'articolo 2, comma 3, legge n. 241/1990; da un punto di vista sostanziale, in base allo schema di regolamento, il termine per la conclusione del procedimento è superiore, non solo ai trenta giorni previsti in via ordinaria dall'art. 2, comma 2, Legge n. 241/1990, ma anche ai novanta (previsti dall'articolo 2, comma 3), sebbene rispetti il tetto massimo dei centottanta giorni previsti dall'articolo 2, comma 4, della medesima Legge. La Commissione, ha ritenuto che fosse necessario evidenziare la sussistenza delle ragioni che, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, Legge n. 241/1990, hanno reso indispensabile la previsione di un termine superiore ai novanta giorni.

In merito all'articolo 8, rubricato "*Incompatibilità e decadenza*" sono state fatte osservazioni sul secondo periodo del comma 1, il quale introduce un'ipotesi di decadenza dal diritto all'APE sociale nell'ipotesi di superamento dei limiti reddituali, che non sembra avere fondamento nella norma primaria. Il comma 183, articolo 1 Legge n. 232/2016 prevede che l'indennità è compatibile con la percezione di redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nei limiti di

ottomila euro annui e dei redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di quattromilaottocento euro l'anno. Da questa previsione normativa, il regolamento fa discendere nel caso di superamento delle soglie reddituali annue una forma di decadenza con connotazione sanzionatoria, consentendo all'INPS il recupero, a titolo di indebito, delle somme percepite nel corso dell'anno a titolo di APE nel loro intero ammontare. Alla luce della formulazione letterale della norma primaria, il Consiglio di Stato suggerisce l'interpretazione secondo cui, in caso di superamento del limite reddituale, non si produca alcuna forma di decadenza sanzionatoria, ma si verifichi solo un'incompatibilità parziale dell'APE erogata, nella misura corrispondente all'eccedenza del reddito annuo percepito, rispetto alla soglia reddituale prevista dalla Legge. Conseguentemente, andrebbe precisato che in caso di superamento dei limiti di reddito annui, l'APE sociale percepita diviene indebita non per l'intero, ma solo per la misura corrispondente all'eccedenza del reddito percepito rispetto al reddito soglia.

Infine, sull'articolo 11 della bozza di regolamento, rubricato "*Monitoraggio e criteri di ordinamento delle domande e gestione della clausola di salvaguardia*" la Commissione ha segnalato che la terminologia utilizzata sia nella rubrica, sia nei commi 1, 2 e 3 dell'articolo, presenta alcune ambiguità atteso che la bozza fa riferimento ai criteri di monitoraggio e al monitoraggio delle domande positivamente certificate da effettuarsi sulla base della data di raggiungimento del requisito anagrafico per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia. In realtà, ha osservato la Commissione, come emerge dalla disciplina dettata dalla norma primaria, articolo 1, comma 186, Legge n. 232/2016, le attività amministrative da svolgere sulle domande presentate e accolte sono due: la prima, è la necessaria attività di monitoraggio diretta a verificare se emergono scostamenti, anche in via prospettica, rispetto alle risorse finanziarie stanziare; la seconda attività, consiste nel graduare le domande presentate secondo criteri di priorità predeterminati. L'articolo esaminato, invece, riferendosi unicamente al monitoraggio annulla l'esistenza di questa duplice

attività. Quelli che vengono definiti criteri di monitoraggio sono in realtà criteri di priorità per l'ordinamento delle domande nel caso in cui ci sia bisogno di stabilire una graduatoria, quando il monitoraggio rivela che le risorse disponibili non consentono l'accoglimento di tutte le domande. L'Organo consultivo ha, quindi, auspicato che il testo della norma sia modificato evidenziando che quelli introdotti non sono criteri di monitoraggio, ma criteri di priorità per stabilire quali domande andranno accolte nel caso in cui l'onere finanziario accertato tramite il monitoraggio sia superiore rispetto alle somme stanziare. Ulteriore perplessità è stata sollevata relativamente ai criteri di priorità. La norma primaria fa riferimento a due criteri, rappresentati: dalla data di maturazione dei requisiti di cui al comma 179 e, in caso di parità, dalla data di presentazione della domanda. Rispetto alla previsione legislativa, il regolamento appare derogatorio perché disapplica il criterio della data di maturazione dei requisiti, sostituendolo con quello, privo di fondamento legislativo, della data di raggiungimento del requisito anagrafico per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia. In tal modo viene alterato l'ordine di priorità fissato dalla Legge, perché chi matura per primo il requisito anagrafico viene preferito rispetto a chi, pur avendo una minore anzianità anagrafica, matura per primo i requisiti di cui al comma 179. Secondo la Commissione speciale, una scelta di questo tipo non appare consentita al regolamento, che non è autorizzato a modificare i criteri di priorità già fissati dal legislatore.

Le osservazioni formulate dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, sul regolamento in materia di APE sociale, sono state recepite per lo più nei contenuti e a conferma si possono confrontare i citati articoli del Decreto Presidente Consiglio dei Ministri n. 88 del 23 maggio 2017 per constatare l'avvenuto recepimento di quanto suggerito.



## **5. Parere espresso dal Consiglio di Stato su APE volontario**

Nel precedente capitolo terzo si è fatto cenno al parere espresso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato<sup>103</sup>, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 82 del 27 giugno 2017, per la trattazione delle norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE).

E' stato posto al vaglio della Commissione speciale lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE).

Il parere espresso dall'istituita Commissione speciale segue quello espresso in materia di APE sociale e quello sui lavoratori precoci.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato ha apprezzato lo spirito dell'intervento normativo il quale si inserisce in un più vasto programma volto a risolvere le criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, all'indomani del Decreto Legge n. 201/2011 (c.d. Riforma Fornero) che ha profondamente inciso sul sistema previdenziale italiano<sup>104</sup>.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, la Commissione ha ritenuto di rappresentare una serie di osservazioni, volte prevalentemente a rafforzare la tutela degli aventi diritto e a non delimitarne troppo l'ambito.

Tra le considerazioni espresse su ogni articolo del regolamento sottoposto al Consiglio di Stato, si ritengono rilevanti quelle concernenti gli articoli 3, 7, 8, 10, 11, che di seguito si approfondiscono.

---

<sup>103</sup> Si veda la precedente nota n. 65.

<sup>104</sup> La valutazione sull'APE volontario da parte della Commissione speciale del Consiglio di Stato con il parere n. 01710/2017 del 21 luglio 2017, pp. 6,7, è consultabile sul sito istituzionale [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Sull'articolo 3, rubricato "*Soggetti beneficiari*" è stato suggerito di prevedere, a domanda dell'interessato, l'efficacia retroattiva della norma, in modo da sterilizzare il ritardo nell'emanazione del regolamento e far beneficiare degli effetti della misura fin dalla data del 1° maggio 2017, con conseguente maturazione del diritto alla corresponsione degli arretrati dei ratei dell'anticipazione pensionistica. Ciò potrebbe avvenire in favore di quei soggetti che versino in situazioni particolarmente disagiati, anche a causa della perdita dell'attività lavorativa, e che tuttavia non si trovino nelle condizioni di poter beneficiare, in vista della maggiore flessibilità in uscita, degli strumenti dell'APE sociale o di quella per i lavoratori precoci.

All'articolo 7, rubricato "*Domande di APE*" sono state sollevate molteplici osservazioni. La Commissione ha ritenuto che sia necessario disciplinare più compiutamente il diritto di recesso dal contratto di finanziamento e dal contratto di assicurazione, in modo più trasparente verso il richiedente e più congruente con quanto previsto dalla disciplina bancaria (articoli 125-ter del Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385) e a tutela dei consumatori (articolo 67-dudodecies del Codice del consumo n. 206 del 6 settembre 2005). Altra osservazione è quella di meglio circoscrivere, anche sul piano temporale, la rilevanza di eventuali pregresse situazioni debitorie ostative al riconoscimento del diritto all'APE, attesa la necessità, anche in ragione della natura onerosa del beneficio, di evitare eccessivi restringimenti della platea dei richiedenti di fronte a situazioni (essenzialmente, debiti pregressi e iscrizioni pregiudizievoli) non più caratterizzate da attualità o gravità. È stato chiesto di specificare nelle condizioni generali di contratto, mediante clausole chiare e immediatamente intellegibili, gli effetti conseguenti, in corso di erogazione dell'APE, all'adeguamento dei requisiti pensionistici all'aspettativa di vita, quali che essi saranno (rideterminazione del piano di ammortamento, della relativa rata mensile o finanche della durata del finanziamento), incidendo gli stessi sulla fase di esecuzione del contratto e sul sinallagma contrattuale.

In riferimento all'articolo 8, rubricato "*Reiezione del finanziamento*", è stato consigliato di delimitare i poteri esercitabili dall'Istituto finanziatore in relazione alla verifica delle dichiarazioni effettuate dal soggetto richiedente e di circoscrivere i casi di esclusione che determinano la mancata accettazione della proposta del contratto di finanziamento, avendo la legge inteso istituire un regime regolamentato all'interno del quale si svolge una contrattazione che non è libera, bensì ancorata a precisi casi di rifiuto di stipulare. Viene anche suggerito l'introduzione di strumenti di mediazione e di conciliazione che, per un verso, contribuiscano in via preventiva a elidere il contenzioso e, per altro verso, contribuiscano a risolvere in via successiva il contenzioso attraverso modalità alternative al sistema giurisdizionale ordinario, da attivarsi anche presso l'INPS.

Per quanto attiene all'articolo 10, rubricato "*Obblighi dell'INPS*", è stato suggerito di affiancare, alla già prevista assistenza fornita dagli intermediari a ciò autorizzati (essenzialmente i patronati), altre forme di comunicazione, informazione, interlocuzione e orientamento al pubblico, quali per esempio, sportelli di ricevimento e di accoglienza presso l'INPS e numeri verdi, serviti da un adeguato call center.

I suggerimenti afferenti l'articolo 11, rubricato "*Accordi Quadro con gli Istituti finanziatori e le Imprese assicurative*", consistono nell'integrare gli indicatori per il monitoraggio sul funzionamento dell'intervento, soprattutto con quelle informazioni che attengono agli aspetti non disciplinati né dalla legge né dal decreto attuativo, bensì dagli accordi quadro (le condizioni generali e particolari del contratto di finanziamento e del contratto di assicurazione, l'informativa precontrattuale e contrattuale), e che concernono il punto centrale della riforma.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 150, del 4 settembre 2017, ha uniformato il testo alle osservazioni proposte dal Consiglio di Stato, rendendo così il Regolamento attuativo delle disposizioni in materia di anticipo

finanziario a garanzia pensionistica più consono al raggiungimento dell'obiettivo di predisporre uno strumento di flessibilità in uscita dal mondo del lavoro.

## **6. Le criticità dell'APE sociale**

L'applicazione di un nuovo istituto giuridico comporta, solitamente, dopo un periodo di attuazione, la verifica delle criticità riscontrate e l'adozione di correttivi per il superamento delle stesse.

A distanza di un anno dalla promulgazione della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 e trascorsi oltre sei mesi dal 1° maggio 2017, data prevista per l'inizio della sperimentazione, sono state sollevate dai patronati e dalle organizzazioni sindacali numerose perplessità sull'attuazione sia per l'APE sociale che volontario<sup>105</sup>.

Le maggiori critiche sono state provocate, oltre che dal ritardo verificatosi per l'attuazione, soprattutto per l'ingente numero di richieste respinte dall'INPS per le domande di APE sociale<sup>106</sup>.

Nel dettaglio, per l'APE sociale sono giunte all'Istituto previdenziale trentanovemilasettecentoventuno (39.721) domande, di cui ne sono state accolte

---

<sup>105</sup> Tra i numerosi articoli apparsi sui quotidiani: Enrico Marro, *Il flop dell'Ape (sociale e volontaria)*, Corriere della Sera, [www.corriere.it/economia](http://www.corriere.it/economia), 09.12.2017; *Ape sociale, la protesta del patronato Inca: "Inps troppo rigida, flessibilità in fumo"*, Repubblica, [www.repubblica.it/economia](http://www.repubblica.it/economia), 12.10.2017.

<sup>106</sup> Sulle domande di Ape sociale respinte, Giorgio Pogliotti, *Ape sociale, troppe domande respinte*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 12.10.2017; *Ape sociale, boom di domande respinte. Le regole della indennità, un labirinto*, Repubblica, [www.repubblica.it/economia](http://www.repubblica.it/economia), 13.10.2017; Matteo Prioschi, *Pensioni, Ape sociale e lavoratori precoci: respinte oltre due domande su tre*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 19.10.2017.

tredicimilaseicentouno (13.601), venticinquemilaottocentonovantacinque (25.895), sono state respinte, equivalente al 64,89%<sup>107</sup>.

L'INPS ha completato il monitoraggio delle domande entro il 15 ottobre 2017, come previsto dalla normativa ed entro tale data ha comunicato agli interessati l'eventuale certificazione del diritto all'anticipo previdenziale.

Tuttavia, in questa prima fase sono stati adottati dei criteri particolarmente severi di valutazione dei requisiti richiesti ai potenziali pensionati e questo ha determinato l'elevata percentuale di domande respinte.

Il Dicastero del Lavoro e Politiche Sociali, preso atto di quanto riscontratosi, ha fornito nuovi indirizzi interpretativi in merito alle istruttorie inerenti l'accesso ai benefici da parte dei richiedenti che si trovano in stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione, e da parte dei lavoratori dipendenti addetti ai lavori particolarmente difficoltosi e rischiosi<sup>108</sup>.

Alla luce dei nuovi indirizzi l'INPS avrebbe riesaminato le istruttorie relative a tali categorie di lavoratori<sup>109</sup>, tuttavia, il Direttore Generale dell'INPS ha anticipato che anche dopo il riesame delle domande scartate, il numero complessivo di richieste accolte sarebbe stato esiguo rispetto al budget previsto per il 2017 a copertura dello strumento di flessibilità pensionistica. Ciò sarebbe causato dalle numerose domande che sono state respinte in quanto risultava versata contribuzione successiva all'utilizzo dell'ammortizzatore ed altre in quanto il periodo di occupazione, dopo aver usufruito dell'ammortizzatore, ha

---

<sup>107</sup> I dati riportati sono stati forniti dal Direttore Generale dell'INPS in occasione di un'audizione alla Commissione Lavoro della Camera. L'intera audizione è disponibile su [webtv.camera.it](http://webtv.camera.it) del 19 ottobre 2017, ore 14,00.

<sup>108</sup> In proposito, *Ape sociale e precoci- Il Ministero del Lavoro fornisce chiarimenti interpretativi all'INPS*, [www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati](http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati), 13.10.2017.

<sup>109</sup> Sul riesame delle domande di Ape sociale da parte dell'INPS, si confronti il Messaggio n. 004229 del 27.10.2017, [www.inps.it](http://www.inps.it)

superato i sei mesi. Sempre secondo le dichiarazioni del Direttore Generale, potrà essere utilizzato il cinquanta, al massimo sessanta, per cento delle risorse postate in bilancio.

Su questa spiacevole situazione, in occasione dell'audizione dell'INPS dinanzi alla Commissione Lavoro della Camera del 19 ottobre 2017, il Presidente della Commissione ed altra componente hanno sottolineato che una circostanza del genere si era già verificata in un recente passato con gli "esodati" e con "l'opzione donna", ma che ciò è conseguenza delle errate previsioni di partenza sulle platee di potenziali beneficiari fornite a volte dall'INPS stessa e quantificate dal punto di vista finanziario dalla Ragioneria generale dello Stato. A fronte di stime fortemente sbilanciate per eccesso, il Parlamento, in fase di stesura delle norme, è costretto a porre dei limiti per restringere le platee potenziali in base alle risorse finanziarie disponibili, vincoli che successivamente si rivelano inutili in quanto le richieste che vengono presentate dai lavoratori sono in numero nettamente inferiore<sup>110</sup>.

L'INPS, al fine di superare questa tipologia di criticità ha proposto alcune semplificazioni<sup>111</sup>, tra cui quella dei documenti che i richiedenti devono allegare, dando più spazio all'autocertificazione; la semplificazione dei requisiti richiesti ai disoccupati, privilegiando l'accesso alle relative banche dati e l'utilizzo dei dati in esse contenute; consentire l'accesso all'APE sociale in qualunque caso di cessazione di rapporto di lavoro.

---

<sup>110</sup> Sulla presa di posizione del Presidente della Commissione Lavoro della Camera, On.le Cesare Damiano e della componente On.le Maria Luisa Gneccchi, si veda l'audizione dell'INPS, disponibile su [webtv.camera.it](http://webtv.camera.it) del 19 ottobre 2017, ore 14,00.

<sup>111</sup> Per ulteriori chiarimenti dell'INPS in merito alle condizioni per l'accesso ai benefici dell'APE sociale, si vedano i recenti Messaggi n. 001205 del 19 marzo 2018, n. 001481 del 4 aprile 2018, n. 001587 dell'11 aprile 2018, [www.inps.it](http://www.inps.it).

## **7. Le criticità dell'APE volontario**

Così come per l'APE sociale, non sono mancate difficoltà di avvio per l'APE volontario. Infatti, a causa dei ritardi che hanno caratterizzato la partenza per il 2017, è già stata fissata una prorogata fino al 2019<sup>112</sup>.

Nel mese di febbraio 2018 l'INPS ha attivato, sul sito istituzionale, un simulatore che consente di calcolare, in via indicativa, l'importo dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica e la rata di rimborso, mediante l'inserimento di dati e informazioni da parte dell'interessato. L'Istituto previdenziale ha comunicato che alla data del 9 aprile 2018 risultano effettuate circa duecentomila simulazioni<sup>113</sup>.

Solamente dal 12 aprile 2018 è stato completato il percorso attuativo per la presentazione della domanda per ottenere il reddito ponte<sup>114</sup>.

L'ultimo tassello che mancava era la messa a regime della piattaforma informatica per lo scambio di dati tra INPS, Banche e Assicurazioni. Per il momento, all'operazione hanno aderito Intesa Sanpaolo sul fronte bancario, Unipol e Allianz, su quello assicurativo. Intesa Sanpaolo stava già lavorando le prime cento domande provenienti da tutta Italia (solamente il quindici per cento da parte di donne), con durata media di trentaquattro mesi e importo mensile sui millecento euro.

---

<sup>112</sup> Sulla proroga del termine ultimo per la sperimentazione della possibilità di ottenere un trattamento economico che verrà corrisposto sino alla maturazione della pensione di vecchiaia, si veda la precedente nota 57.

<sup>113</sup> Sulla simulazione per l'APE volontario, Comunicato Stampa INPS del 09.04.2018, [www.inps.it](http://www.inps.it); Davide Colombo e Marco Rogari, *Corsa all'Ape volontario: 15 mila domande*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 27.03.2018 e si richiama quanto già riportato nella precedente nota 58; Matteo Prioschi e Fabio Venanzi, *Simulatore a efficacia limitata. Resta nascosta la pensione netta*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 14.02.2018.

<sup>114</sup> Sul servizio online, posto a disposizione dall' INPS, per la presentazione della domanda per l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica, si veda Comunicato Stampa del 12 aprile 2018, [www.inps.it](http://www.inps.it).

Come rappresentato in precedenza, nell'APE volontario gli Istituti di credito svolgono un ruolo centrale in quanto erogano il prestito che sta alla base dell'operazione. Infatti il reddito ponte che si può iniziare a percepire quando mancano non più di quarantatre mesi di distanza dalla pensione non è altro che un finanziamento, che successivamente andrà restituito con rate gravanti sulla pensione per venti anni, salvo possibilità di estinzione anticipata. Il costo del finanziamento verrà aggiornato ogni due mesi e legato a parametri individuati nell'Accordo Quadro sottoscritto tra il Dicastero del Lavoro e Politiche Sociali, dell'Economia e delle Finanze e dell'Associazione Bancaria Italiana. In prima battuta il Tasso Annuo Nominale (TAN) è intorno al tre per cento. Il premio per la polizza in caso di morte, invece, oscilla tra il ventinove e il trentadue per cento in relazione all'età del richiedente l'Anticipo pensionistico. L'adesione all'operazione da parte di altri intermediari bancari e assicurativi non comporterà cambiamenti sotto questo aspetto, in quanto i costi restano vincolati alle regole individuate negli accordi quadro<sup>115</sup>.

Come già specificato nel precedente paragrafo relativo al parere della Commissione Speciale del Consiglio di Stato circa la previsione del diritto del richiedente anche al pregresso delle mensilità APE a partire dal maggio 2017, l'INPS ha fornito l'ultima rilevazione alla data di chiusura del 18 aprile 2018.

L'Istituto ha portato a conoscenza che sono state presentate millesettecentotrentasei (1.736) domande di anticipo finanziario a garanzia pensionistica attraverso il servizio online del sito istituzionale e milleceduecentoquarantadue (1.242) di esse hanno richiesto i ratei arretrati. Contestualmente, l'INPS ha anche fornito i dati relativi alle simulazioni effettuate, che sono circa duecentosedicimila (216.000) e risultano accolte

---

<sup>115</sup> Per una valutazione sul percorso attuativo dell'anticipo pensionistico volontario, Matteo Prioschi, *Pensioni, con l'Ape volontario prestito medio mensile di 1.100 euro*, Il Sole 24 Ore, 13.04.2018, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com); Davide Colombo, *Ape volontaria, pronto il canale bancario*, [www.quotidianofisco.ilsole24ore.com](http://www.quotidianofisco.ilsole24ore.com), 07.04.2018.



undicimiladuecentoquarantanove (11.249) domande di certificazione del diritto<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Sulla rilevazione effettuata dall'INPS sulle domande presentate per l'APE volontario, si veda Comunicato stampa del 17 aprile 2018, [www.inps.it](http://www.inps.it).

## **CAPITOLO V**

### **La tutela e le sue azioni**

#### **1. Metodi alternativi di risoluzione: la mediazione**

Si è detto precedentemente che il Legislatore, in previsione delle controversie che possono sorgere tra il soggetto richiedente e l'istituto finanziatore in relazione alla domanda di APE e al contratto di finanziamento, ha demandato la possibilità di devolvere le eventuali controversie a sistemi alternativi di risoluzione, anche per gli effetti di cui all'articolo 5 del Decreto Legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

Con l'espressione metodi alternativi di risoluzioni delle controversie si suole indicare un importante aspetto della giustizia civile, caratterizzato dal ricorso per la risoluzione delle liti, anziché all'intervento del giudice, a strumenti rimessi essenzialmente alla volontà dei privati contendenti.

Tali strumenti debbono essere in ogni caso previsti dal diritto, altrimenti si verserebbe in ipotesi, non solo non accettabili dal punto di vista della risoluzione della lite, ma debordanti nell'esercizio arbitrario delle proprie ragioni.

Gli strumenti deflattivi del contenzioso giudiziario costituiscono una pratica attuata in molti paesi esteri, specialmente negli Stati Uniti d'America ed è proprio dagli U.S.A. che proviene il nome di Alternative Dispute Resolution, comunemente indicato con l'acronimo A.D.R., attraverso cui può essere risolta una contesa senza ricorrere al giudice.

Va segnalato che anche l'Unione Europea, con la Direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008 si era occupata della mediazione; direttiva volta a fornire agli Stati membri le linee da seguire per facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e per promuovere la composizione amichevole delle medesime, con particolare riferimento alle controversie transfrontaliere.

L'incentivazione a risolvere le liti attraverso metodi alternativi è determinata soprattutto dal tentativo di evitare i lunghi tempi processuali.

Attualmente nel panorama italiano non esiste un modello unitario di procedimento volto alla definizione stragiudiziale del contenzioso. La tipologia è estremamente variegata.

Vi è l'istituto della mediazione, divenuto un istituto generale a seguito del Decreto Legislativo 4 marzo 2010, n. 28; vi sono i collegi di conciliazione, in parte preesistenti, in parte ridisciplinati con la Legge 4 novembre 2010 n. 183<sup>117</sup>.

A seguito della Legge 18 giugno 2009, n. 69 che ha, tra l'altro, con l'articolo 60 delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione in ambito civile e commerciale, è stato approvato il già citato Decreto legislativo n. 28/2010. Con detto intervento normativo è stato dunque esplicitamente inserito all'interno del nostro ordinamento giuridico ed in particolare all'interno del processo civile, l'istituto della mediazione civile e commerciale<sup>118</sup>.

Secondo la normativa nazionale, per mediazione si intende l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere

---

<sup>117</sup> Il Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante "*Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*" disciplina la mediazione obbligatoria ante causam o ex lege. Sul distinguo tra mediazione e conciliazione si confronti per tutti, Carmine Punzi, *Mediazione e conciliazione*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 2009, 845 ss. La Legge 4 novembre 2010, n. 183 recante "*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*" è stata ritenuta una dei più importanti provvedimenti in materia di lavoro della XVI legislatura e per una valutazione, si veda, Michele Tiraboschi (a cura di), *Collegato Lavoro- Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Il Sole 24 Ore, I libri di Guida al lavoro, 2010.

<sup>118</sup> Per un'analisi tra l'istituto della mediazione ed il processo civile, Gianluca Falco- Giulio Spina, *La nuova mediazione*, Milano, 2013.

due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa (articolo 1, lettera a, D.lgs. n. 28/2010).

Pertanto alla luce delle citate disposizioni normative:

◇ la mediazione è un percorso, un procedimento finalizzato a raggiungere un accordo, che viene identificato nella conciliazione, così come definito nell'articolo 1, lettera c, del citato decreto legislativo;

◇ detto procedimento prevede l'assistenza di un mediatore, che è terzo e imparziale;

◇ i protagonisti della mediazione sono le parti: lo si evince sia dalla logica sottesa all'istituto in commento, sia dal tenore letterale dell'articolo 1 lettera a), sia ancora, da numerose disposizioni sul funzionamento concreto dell'istituto, laddove si richiede la partecipazione personale delle parti al procedimento di mediazione.

In sintesi, la mediazione si fonda proprio sulla esistenza di un contrasto di opinioni, di vedute, di volontà, di intenti, di interpretazioni, che il mediatore esperto tenta di sciogliere favorendo l'avvicinamento delle posizioni delle parti fino al raggiungimento di un accordo amichevole<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Per un approfondimento sulla mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, tra gli innumerevoli interventi, Lotario Dittrich, *Il procedimento di mediazione nel D.Lgs. n. 28 del 4 marzo, 2010*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2; Giuseppe Finocchiaro, *Mediazione - Procedimento e conclusioni*, in Guida al diritto, n. 12, 20.3.2010; Daniela Noviello, *Il procedimento di mediazione delle controversie civili e commerciali*, dicembre 2010, in Rivista Comparazione e diritto civile, [www.comparazionediritto civile.it](http://www.comparazionediritto civile.it); Francesco Paolo Luiso, *L'eccesso di delega della mediazione obbligatoria e le incostituzionalità consequenziali*, in Rivista Le Società, 2013, 71 ss; Enrico Minervini, *La storia infinita della mediazione obbligatoria*, in I contratti, 12, 2013, 1153 ss; Maria Pia Gasperini, *“Il sistema delle ADR in Italia, tra contesto europeo e polizie interne in materia di giustizia civile*, in Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino, n.6/2017, [www.juris.unicam.it](http://www.juris.unicam.it)

Come già riportato, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.150/2017 rinvia all'articolo 5 del Decreto Legislativo n 28/2010 per la composizione delle controversie che potrebbero sorgere tra il soggetto richiedente l'APE volontario e l'Istituto finanziatore.

L'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 28 del 4 marzo 2010, recante "*Condizione di procedibilità e rapporti con il processo*" prescrive che chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia vertenti nelle materie elencate e, per quello che ci occupa, sono ricompresi anche "*.....i contratti assicurativi, bancari e finanziari*", è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione.

Detta norma è stata sempre considerata tra quelle fondamentali nell'impalcatura dell'intero provvedimento. In particolare, la versione originaria del Decreto legislativo n. 28/2010 già prevedeva all'articolo 5, comma 1, la natura strutturale, e non temporanea, della mediazione così detta obbligatoria. Nel 2012, però, con la sentenza n. 272 del 6 dicembre<sup>120</sup>, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disciplina per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione; in estrema sintesi, la Corte Costituzionale ha affermato che l'obbligatorietà della mediazione (o meglio, la sanzione dell'improcedibilità della domanda giudiziale connessa al mancato previo esperimento del procedimento di mediazione) non poteva essere prevista con lo strumento del decreto legislativo (il Decreto Legislativo n. 28/2010), in

---

<sup>120</sup> Per un approfondimento e commento sulla Sentenza n. 272/2012 della Corte Costituzionale, tra i numerosi, Ilaria Pagni, *Gli spazi e il ruolo della mediazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272*, in *Corriere giuridico*, 2013, n. 2, 257; Caterina Pasini, *La pronuncia della Corte Costituzionale del 6 dicembre 2012, n. 272 e alcune promettenti applicazioni in materia di mediazione delegata*, in <http://www.judicium.it/index.php> [www.judicium.it](http://www.judicium.it); Chiara Besso, *La Corte Costituzionale e la mediazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2013, 605; Luciana Breggia, *La mediazione dopo C. cost. n. 272/2012*, in *Libro dell'anno del Diritto 2014*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it); Marilisa D'Amico, *La mediazione obbligatoria dopo la decisione della Corte costituzionale, n. 272 del 2012*, tratto dal Convegno svoltosi presso il Salone Valente del Tribunale di Milano, 1 gennaio 2013, [www.marilisadamico.it](http://www.marilisadamico.it).

manca di esplicita indicazione in tal senso nella relativa legge delega (la Legge n. 69/2009). Ne consegue, ad ogni modo, che la relativa disciplina era stata espunta dal Decreto Legislativo n. 28 del 2010.

Nel 2013 l'obbligatorietà della mediazione è stata poi reintrodotta, con alcune modifiche rispetto all'originaria disciplina, ad opera del Decreto Legge 21 Giugno 2013, n. 69, recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" convertito con modificazioni nella Legge 9 agosto 2013, n. 98. Ciò con l'introduzione, nel Decreto Legislativo n. 28/2010, del nuovo articolo 5, comma 1-bis il quale, per quanto qui rileva, prevedeva – prima della novella del 2017 – che l'obbligatorietà della mediazione doveva avere natura transitoria e sperimentale; era infatti previsto che:

◇ detta disciplina doveva avere efficacia per soli quattro anni;

◇ al termine di due anni dall'entrata in vigore del Decreto Legge n. 69/2013 il Dicastero della Giustizia era chiamato ad attivare il monitoraggio degli esiti di tale sperimentazione.

A seguito della promulgazione del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni nella Legge 21 giugno 2017, n. 96, recante "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*", tra i numerosi interventi adottati vi è anche una disposizione in tema di mediazione, l'articolo 11-ter<sup>121</sup>.

La principale novità introdotta al riguardo dalla citata disposizione consiste nello stabilizzare nell'ordinamento l'efficacia della disciplina della mediazione

---

<sup>121</sup> L'articolo 11-ter del D.L. n. 50/2017 recante "*Mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*" dispone che "*Il terzo e il quarto periodo del comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, sono sostituiti dal seguente: «A decorrere dall'anno 2018, il Ministro della giustizia riferisce annualmente alle Camere sugli effetti prodotti e sui risultati conseguiti dall'applicazione delle disposizioni del presente comma»*".

obbligatoria la quale, prima del citato Decreto Legge n. 50/2017 aveva invece natura transitoria e sperimentale.

Da ciò discende che la disciplina della mediazione obbligatoria diviene strutturale, e non più a termine.

Può quindi osservarsi che, in seguito alla novella del 2017, da un lato, secondo esplicitate intenzioni del Legislatore la mediazione obbligatoria è ritornata ad avere carattere strutturale come prevedeva originariamente il Decreto Legislativo n. 28/2010, dall'altro che l'attuale disciplina di tale ipotesi di mediazione non è quella prevista dal legislatore delegato del 2010, bensì quella scaturente dalle modifiche apportate al riguardo, in particolare dal citato Decreto Legge n. 69/2013, convertito con modificazioni in Legge n. 98/2013.

Sempre sulla mediazione obbligatoria, si evidenzia che il richiamato articolo 5, comma 1-bis prevede che chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia vertente in una materia ivi elencata *“e' tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero i procedimenti previsti dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, e dai rispettivi regolamenti di attuazione ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 , e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione e' condizione di procedibilità della domanda giudiziale”*<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Il Decreto Legislativo 8 ottobre 2007, n.179, recante *“Istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori in attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.”* ha istituito, sotto il profilo della tutela processuale, procedure di conciliazione e di arbitrato presso la Consob per i risparmiatori e gli investitori. L'articolo 128-bis del Testo Unico Bancario (Decreto legislativo n. 385/1993), recante *“Risoluzione delle controversie”* al punto 3 recita *“3. Fermo restando quanto previsto*

A norma dell'articolo 5, comma 2-bis, la condizione di procedibilità si considera avverata se il primo incontro dinanzi al mediatore si conclude senza l'accordo.

Da ultimo, sull'efficacia della mediazione civile, si segnala che il Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, nel gennaio 2018, in occasione della presentazione della Relazione per l'apertura dell'anno giudiziario ha espressamente richiamato i benefici della mediazione, sostenendo che *“è significativo che nel periodo 1° aprile 2016 – 30 giugno 2017 siano stati promossi circa trecentoquarantamila (340.000) procedimenti di mediazione, il che comporta un sicuro effetto di deflazione del contenzioso civile giudiziario.”*

Anche i dati forniti dal Ministero della Giustizia attestano che la durata media delle procedure di mediazione concluse con il raggiungimento dell'accordo, è stata di centoquindici (115) e centoventitre (123) giorni, rispettivamente nell'intero anno 2016 e nel primo semestre del 2017; ben più celere, quindi, della durata media del solo giudizio di primo grado dinanzi al tribunale, nel 2016 fissato in ottocentoottantadue (882) giorni<sup>123</sup>.

## **2. Recupero indebiti**

In precedenza si era segnalato<sup>124</sup> che per il recupero dei ratei di APE sociale indebitamente percepiti non può trovare applicazione la peculiare disciplina di favore che regola il recupero degli indebiti pensionistici, considerato che si è dinanzi a delle prestazioni assistenziali e non di trattamenti pensionistici.

---

*dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non pregiudicano per il cliente il ricorso a ogni altro mezzo di tutela previsto dall'ordinamento.”*

<sup>123</sup> Sulla dichiarazione del Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, e sui dati riportati, si veda Pierangelo Bonanno, *La mediazione civile contribuisce a diminuire il contenzioso giudiziario*, [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), 14.02.2018.

<sup>124</sup> Sui casi di decadenza cfr. capitolo secondo, paragrafo 3.5.



Il recupero di detti ratei è soggetto ai principi previsti dalla normativa civilistica con la conseguente applicazione dell'articolo 2033 del codice civile che prevede altresì il diritto del creditore alla corresponsione in suo favore degli interessi legali, i quali decorreranno in funzione dello stato soggettivo di buona o male fede del percettore dell'indebito.

Nel caso di rateizzazione mediante impostazione di un piano di recupero su pensione o concessione di un piano di rateizzazione con rimessa in denaro, qualora non sia possibile disporre il recupero su pensione, all'importo dovuto dovranno essere applicati gli interessi legali di dilazione sino all'effettivo soddisfo, ai sensi dell'articolo 1282 del codice civile<sup>125</sup>.

Come detto, la natura dell'indebito generatosi e il relativo credito da recuperare hanno, comunque, natura assistenziale.

### **3. Surroga del Fondo di garanzia**

Nel precedente capitolo 3, paragrafo dodici, era stato esaminato il Fondo di garanzia per l'accesso all'APE volontario, previsto dall'articolo 1, comma 173 della Legge n. 232/2016.

---

<sup>125</sup> Sull'articolo 1282 codice civile, recante *“Interessi nelle obbligazioni pecuniarie”* la giurisprudenza di legittimità sull'indebito INPS ha recentemente statuito che *“In tema di indebito previdenziale, l'Inps, salvo il diritto di avvalersi dell'azione di ripetizione di cui all'art 2033 c.c., può recuperare gli indebiti e le omissioni contributive anche mediante trattenute sulla pensione, in via di compensazione, col duplice limite che la somma oggetto di cessione, sequestro, pignoramento o trattenuta non superi la misura di un quinto della pensione, assegno o indennità e che sia fatto, comunque, salvo il trattamento minimo di pensione: tale principio opera anche con riguardo agli arretrati di pensione o di trattamento minimo, né non contenente una deroga ai limiti vigenti, indicati dall'art. 69 legge n. 153 del 1969”* (Cass., Sez. Lav., n. 206 del 11.01.2016). *incide su di esso l'art 6, comma 11-quinquies, del d.l. n. 463 del 1983, da riferire esclusivamente alla indebita percezione della integrazione al minimo e pertanto non contenente una deroga ai limiti vigenti, indicati dall'art. 69 legge n. 153 del 1969”* (Cass., Sez. Lav., n. 206 del 11.01.2016).

L'articolo 15 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 150/2017, Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica, dispone che *“per la riscossione dei crediti rivenienti dall'intervento del fondo di garanzia, l'INPS, si avvale degli strumenti derivanti dalla surroga nel diritto dell'istituto finanziatore previsti dall'art. 2751-bis, primo comma, numero 1), del codice civile, nonché dell'avviso di addebito con titolo esecutivo di cui all'articolo 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, delle trattenute sulla pensione e di ogni altro strumento di riscossione previsto dalle disposizioni di legge. Le somme recuperate confluiscono nel fondo di garanzia”*.

Prima di esaminare quanto disciplinato, sul punto, dalla Circolare INPS n. 28 del 13 febbraio 2018, si forniscono alcuni elementi sull'istituto della surrogazione e sull'articolo 2751-bis del codice civile.

La surrogazione, disciplinata dagli articoli 1201 e seguenti del codice civile, realizza una successione a titolo particolare nel diritto di credito.

Detti articoli prevedono la sostituzione della parte attiva del rapporto obbligatorio con un soggetto diverso da quello originario: si determina cioè la sostituzione del creditore con colui che ha provveduto ad effettuare a vario titolo il pagamento del debito.

La surrogazione rappresenta un'eccezione al principio per il quale l'adempimento del terzo, ex articolo 1180 codice civile, è idoneo ad estinguere l'obbligazione sicché la stessa si realizza esclusivamente nei casi previsti dalla legge.

Per quanto riguarda la ratio giuridica del fenomeno della surrogazione, vi è chi l'ha individuata nel criterio di economicità dei traffici e chi, invece, ritiene che lo scopo consiste propriamente nel facilitare il pagamento del creditore

attribuendo al *solvens*, a colui che paga, i diritti e le garanzie attinenti al rapporto obbligatorio intercorrente tra debitore originario e creditore<sup>126</sup>.

Per quanto attiene all'articolo 2751 – bis del codice civile, la norma individua e classifica determinate “tipologie” di crediti che godono di privilegio generale sui mobili e che rappresentano una casistica vasta e comune alla maggioranza delle procedure concorsuali. Si tratta di una norma, introdotta dalla Legge 29 luglio 1975, n. 426, in armonia con le linee portanti della Costituzione, volta a tutelare i crediti derivanti da attività lavorativa, pur nelle diverse categorie prese in esame. Le radici costituzionali della norma spiegano anche il ruolo centrale che l'articolo in esame gioca in tutto il diritto dei privilegi, tanto che le categorie in esso indicate fruiscono della preferenza su tutti gli altri privilegi mobiliari, generali e speciali, con la sola eccezione delle spese di giustizia.

In particolare, sulla tipologia dei crediti privilegiati, il numero 1) del primo comma recita: *“le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma, ai prestatori di lavoro subordinato e tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali ed assicurativi obbligatori ed il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile”*.

Nel procedere ad esaminare la Circolare dell'Istituto previdenziale sulla surroga del Fondo di Garanzia, viene sottolineato che le somme erogate a titolo di finanziamento per APE volontario, se oggetto di recupero in favore del Fondo

---

<sup>126</sup> Tra i numerosi interventi, si veda, Francesco Galgano, *Diritto civile e commerciale*, II, 1, Padova, 1990, 115; Marco Prosperetti, *Il pagamento con surrogazione*, in Tratt. Dir. Priv., diretto da Rescigno, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1999, p 164 e s; Cesare Maria Bianca, *Diritto civile, volume IV, L'obbligazione*, Milano, 2001, 346 e ss; Chiara Nobili, *Le obbligazioni*, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2008, 96; Brunetto Carpino, *Del pagamento con surrogazione*, Artt. 1201-1205, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1988, 54. Si segnala la sentenza della Suprema Corte di Cassazione Civile, Sezione III, n. 28061 del 16.12.2013, nella quale viene ribadito che la surrogazione mira ad agevolare la soddisfazione del creditore.

di garanzia, sono assistite da privilegio ed in quanto tali sono crediti qualificati ai fini dei criteri di priorità in caso di concorso di altre trattenute.

Per quanto concerne le modalità di recupero l'INPS, in qualità di Gestore, surrogato nei diritti dell'istituto finanziatore, provvede secondo quanto verrà stabilito in una adeguata convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il recupero dell'ottanta per cento del residuo debito, maggiorato degli interessi legali, secondo quanto stabilito agli articoli 13, 14 e 15 del citato DPCM, avviene attraverso gli strumenti di riscossione previsti dalle disposizioni vigenti in materia di recupero crediti ed in coerenza con i criteri di cui alla Determinazione Presidenziale INPS n. 123 del 26 luglio 2017. Tale recupero ha carattere di doverosità e costituisce esercizio, ai sensi della normativa civilistica nonché di settore, di un diritto soggettivo non rinunciabile, in quanto correlato al conseguimento di quelle finalità di pubblico interesse, cui sono istituzionalmente destinate le somme non erogabili o comunque erogate in eccedenza<sup>127</sup>.

E' anche spiegato che per determinate fattispecie provvede al recupero nei confronti del soggetto finanziato o dei suoi eventuali eredi in unica soluzione e, in subordine, con pagamento rateale nel limite temporale massimo di trentasei mensilità<sup>128</sup>. Il piano rateale sarà impostato con trattenute su pensione, qualora

---

<sup>127</sup> La Determinazione n. 123/2017 racchiude il Regolamento recante i criteri, i termini e le modalità di gestione del recupero dei crediti INPS derivanti da indebiti pensionistici e da trattamenti di fine servizio/fine rapporto nelle fasi antecedenti l'iscrizione a ruolo. Con una successiva Circolare, la n. 47 del 16 marzo 2018, l'Istituto ha riepilogato le indicazioni di diritto sostanziale e procedurale in materia di indebiti derivanti da prestazioni pensionistiche e da trattamenti di fine servizio/fine rapporto alla luce del Regolamento approvato con Determinazione presidenziale n. 123 del 26 luglio 2017 e rivisitate in ragione delle innovazioni normative.

<sup>128</sup> I casi sono quelli previsti dal DPCM all'articolo 14, comma 1), lettera a): *ove sia revocata la pensione da parte dell'INPS*; lettera b): *qualora l'ammontare totale delle rate di ammortamento dell'APE non corrisposte all'istituto finanziatore risulti superiore a 200 euro e siano trascorsi centottanta giorni dalla data di scadenza dell'ultima rata che ha concorso al superamento del limite di 200 euro*; lettera d):

sussistente, con la salvaguardia del trattamento minimo del fondo pensioni lavoratori dipendenti e nei limiti del quinto dell'imponibile mensile lordo del totale dei trattamenti pensionistici erogati dall'INPS, o con rimessa in denaro.

Nel caso in cui il piano rateale con trattenute su pensione non consenta l'estinzione del debito oggetto di recupero in trentasei mensilità sarà impostato un piano rateale con rimesse in denaro contestuale e complementare nello stesso limite di trentasei mensilità.

E' stato anche disciplinato che se il soggetto finanziato o suoi eventuali eredi risultassero inadempienti con il mancato pagamento di tre rate, anche se non consecutive, l'INPS notificherà una diffida ad adempiere alle rate insolute con l'avvertimento che in caso di mancato pagamento nei trenta giorni successivi alla relativa ricezione si procederà all'emissione dell'avviso di addebito, ai sensi dell'articolo 30, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 o all'esperimento delle azioni utili ai fini del recupero del credito<sup>129</sup>.

Nel caso contemplato all'articolo 14, comma 1, lettera c), del DPCM *“ove l'impresa assicuratrice non adempia all'obbligazione assunta in caso di premorienza del richiedente dell'APE”* l'Istituto previdenziale provvederà al recupero nei confronti dell'impresa assicuratrice in unica soluzione.

---

*qualora il soggetto finanziatore, che non è stato tempestivamente informato del decesso del richiedente l'APE, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, abbia erogato successivamente al decesso quote mensili di APE e non le abbia recuperate nei centottanta giorni successivi; nonché dall'articolo 17, recante Operatività della garanzia dello Stato.*

<sup>129</sup> Il Decreto Legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella Legge n.122/2010, recante *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”* all'articolo 30 ha potenziato i processi di riscossione dell'INPS. La disposizione si inquadra nella logica dell'intera manovra ed è finalizzata ad indirizzare l'attività dell'Istituto verso una più efficace azione di contrasto dell'omissione contributiva con immediate ricadute sulla correttezza delle prestazioni erogate. Si veda, Circolare INPS, n. 108 del 09.08.2010, [www.inps.it](http://www.inps.it).

Infine, qualora l'impresa assicuratrice risultasse inadempiente, l'INPS notificherà una diffida ad adempiere alle rate insolute con l'avvertimento che in caso di mancato pagamento nei trenta giorni successivi alla relativa ricezione si procederà all'emissione dell'avviso di addebito, ai sensi dell'articolo 30, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 o all'esperimento delle azioni utili ai fini del recupero del credito.

## CONCLUSIONI

Trascorso ormai un anno e mezzo dall'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti l'Anticipo pensionistico, si può tentare di effettuare un primo bilancio.

Preliminarmente, va riconosciuto al legislatore che le prestazioni istituite nelle tipologie dell'Anticipo pensionistico, sono innovative e certamente hanno cercato di dare risposte rapide alle problematiche sorte a seguito delle modifiche legislative del mondo del lavoro, per agevolare il passaggio verso il pensionamento soprattutto per le persone che si trovano nello stato di disoccupazione o in condizioni di bisogno.

La conferma che delle risposte fossero attese e indispensabili delle soluzioni a dette problematiche, si è avuta, come analizzato nel corso del lavoro, dalle numerose domande inoltrate e, in parte, già accolte dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

Come era prevedibile, non sono mancate difficoltà nella prima applicazione sia per l'APE sociale, che per quello volontario. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e il Dicastero del Lavoro e delle Politiche Sociali, soggetti preposti ad attuare e vigilare le disposizioni normative sulla previdenza, hanno provveduto nel corso dei mesi a superare le interpretazioni del dettato normativo risultate eccessivamente rigide con disposizioni integrative e conseguentemente a riesaminare le istanze di numerosi lavoratori, per andare incontro alle reali esigenze dei richiedenti l'anticipo pensionistico.

Si può specificare che l'APE sociale, già nel primo semestre del 2018, ha raggiunto risultati positivi con circa ventimila domande accolte, pari a circa il cinquanta per cento delle richieste, assolvendo così alla funzione di una prestazione previdenziale assimilabile ad un trattamento assistenziale con finanziamento a carico della fiscalità generale.

Tra le azioni riformatrici da affiancare all'Anticipo pensionistico che muovono un ulteriore passo nella direzione di costruire una tutela contro il rischio di povertà ed esclusione sociale è la proposta di legge n. 1148 del 2013, avente ad oggetto il reddito di cittadinanza, presentata dal Movimento 5 stelle nella scorsa legislatura (XVII), ma considerata sempre attuale, in particolare dalle forze politiche che sono impegnate in queste settimane a formare il governo della nuova legislatura.

Il reddito di cittadinanza non è altro che uno strumento di sostegno economico che prevede l'erogazione, tramite l'INPS, di un importo massimo di euro settecentottanta mensili per complessivi novemilatrecentosessanta annui, equivalente alla soglia di povertà stabilita dall'ISTAT, per tutti i cittadini che hanno un basso reddito ed in questo caso spetterebbe un'integrazione, o che non hanno un reddito ed in questo caso spetterebbe la misura intera.

Il contributo sarebbe, infatti, pari alla differenza tra la soglia di povertà e tutti i redditi percepiti dall'istante e dai suoi familiari, con esclusione dei trattamenti pensionistici e dei sostegni alla formazione.

Questo reddito di cittadinanza sarebbe esente da imposta e i beneficiari sarebbero obbligati al rendersi disponibili al lavoro ovvero a seguire un percorso formativo<sup>130</sup>. La disponibilità presuppone un impegno attivo del beneficiario che dovrà aderire alle offerte di lavoro provenienti dai centri per l'impiego (massimo tre proposte nell'arco temporale di due anni), con decadenza dal beneficio in caso di rifiuto allo svolgimento dell'attività lavorativa richiesta.

---

<sup>130</sup> Per un'analisi dalle più antiche teorizzazioni del reddito di cittadinanza e delle sue prime, limitate, applicazioni alle prospettive future, Michel Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 3, 01.09.2017, 409 ss.



Se questa misura dovesse diventare norma vigente, si porrebbe il dubbio della compatibilità con l'Ape sociale che, si rammenta, è un'indennità e non una pensione.

Nell'illustrare il precedente capitolo secondo, al paragrafo 3.2, è stato spiegato che la misura per l'Ape sociale viene erogata con cadenza mensile, per dodici mensilità nell'anno; essa è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata sulla base della contribuzione esistente al momento della domanda, nel limite massimo di millecinquecento (1.500) euro mensili lordi, e non è soggetta a rivalutazione, né ad integrazione al trattamento minimo, così come prescritto dall'articolo 1, comma 181 della legge di Bilancio 2017.

Sono state anche esposte le cause di esclusione ed incompatibilità, che, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del DPCM n. 88 /2017, sono previste con i trattamenti a sostegno del reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria; con il trattamento di cui all'art. 16 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (cd. ASDI) e con l'indennizzo previsto dall'art. 1 del decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207 (c.d. indennizzo per cessazione di attività commerciale).

Tenuto conto che per ottenere l'indennità di APE sociale è indispensabile un'anzianità contributiva di almeno trent'anni, è ipotizzabile, in via meramente di scuola, ritenere che se il beneficiario dell'Ape sociale non ricorre nelle ipotesi di esclusione riportate e nel contempo la misura di tale indennità non raggiunge la soglia di povertà stabilita dall'ISTAT, potrà accedere al reddito di cittadinanza esclusivamente per la sola integrazione al raggiungimento di detta soglia.

Relativamente all'APE volontario e alla sua efficacia, gli ultimi dati, risalenti a fine maggio 2018, certificano che in un mese sono state presentate oltre quattromiladuecento domande all'INPS, per un importo medio di novecentoventicinque euro. In totale, ammontano a centosettantatre milioni di euro le risorse già prenotate per le uscite anticipate.

Nel tentare di provare ad effettuare una considerazione sulla valutazione della convenienza di questo strumento, occorre fare una distinzione da un punto di vista economico e dei suoi benefici.

Per quanto riguarda l'aspetto economico va ricordato come i fattori determinanti per la valutazione dell'APE sono rappresentati dalla misura degli interessi e dal premio per la copertura assicurativa per l'evento premorienza che diviene tanto più probabile quanto più ha durata il prestito.

Dal punto di vista previdenziale una valutazione va effettuata sul mancato versamento dei contributi previdenziali, in quanto ciò comporterà che quanto verrà erogato al momento del pensionamento si ridurrà in maniera permanente.

Andranno allora valutati con molta attenzione, da parte del soggetto richiedente, la durata del termine di anticipo e l'importo del prestito.

Ulteriore valutazione, per completare, è il mancato accantonamento per la durata dell'APE del Trattamento di fine rapporto e rivalutazione annuale di quanto già accantonato, ex articolo 2120 del codice civile (disciplina del trattamento di fine rapporto).

Con riferimento ai benefici deve essere rammentato come l'APE, essendo un prestito di carattere privato, è un'erogazione esentasse mentre non lo sarebbe una pensione anticipata. Pertanto, occorre inserire anche questo elemento nel calcolo delle convenienze.

Per il futuro, tra le modifiche che possono essere auspicabili, al fine di rendere meno arduo l'accesso ai giovani nel mercato del lavoro, è quella che venga rivisitato l'articolo 1, comma 172, Legge n. 232/2016, afferente l'incremento del montante contributivo individuale, favorendo delle incentivazioni alle aziende che propongono la staffetta generazionale.

Sarebbe anche sperabile che per la fruizione dell'APE sociale venga ampliata la platea delle lavoratrici e lavoratori che prestano attività lavorative per le quali è richiesto un impegno particolarmente difficoltoso e rischioso.

Infine, è importante sottolineare che l'Anticipo pensionistico resta una misura sperimentale e pertanto il destino di tutta la normativa è legata alle scelte politiche che verranno effettuate nei prossimi mesi per la conferma totale o, solo in parte, delle misure adottate dalle Leggi di Bilancio 2017 e 2018.

## Bibliografia

ACQUARO D. – DE FUSCO E., *Anticipare la pensione: ecco quanto costa la scelta dell'Ape aziendale*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 21 febbraio 2018;

ARGENTINO G., *Ape sociale: modalità di attuazione*, Diritto e pratica del lavoro, 2017, fasc. 27;

ASCOLI U. – PAVOLINI E., *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, Stato e Mercato, 2012;

BARONI P., *Via da oggi all'Ape volontaria. Il prestito anticipa la pensione*, La Stampa, 13 febbraio 2018;

BESSO C., *La Corte Costituzionale e la mediazione*, *Giurisprudenza Italiana*, 2013;

BIANCA C. M., *Diritto civile, volume IV, l'obbligazione*, Milano, 2001;

BOER P., *La previdenza Sociale*, Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale, a cura di Santoro Passarelli G., Torino, 2017;

BONANNO P., *La mediazione civile contribuisce a diminuire il contenzioso giudiziario*, [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), 14/02/2018;

BREGGIA L., *La mediazione dopo C. cost. n. 272/2012*, Libro dell'anno del Diritto 2014, [www.treccani.it](http://www.treccani.it);

CAFARO R., *La struttura del contratto di mutuo*, in Cafaro – Pagliaro, *Il contratto di mutuo*, Milano, 2011;

CARPINO B., *Del pagamento con surrogazione, Artt.1201-1205*, Commentario del codice civile SCIALOIA-BRANCA, Bologna-Roma, 1988;

CAZZOLA G.-COMEGNA D., *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, ADAPT, n. 63, 2017;

CIAFARDINI L. e IZZO F. (a cura di ), Cass. 12 maggio 1971, n. 1358, in *Codice civile annotato con la giurisprudenza*, Napoli, 2015;

CIMINO A., *Commento all'art. 1813*, in *Codice civile commentato*, 4° libro, a cura di G. Alpa-V. Mariconda, Milano, 2009;

CINELLI M. – GAROFALO D. – TUCCI G., *Esodati, salvaguardati esclusi nella riforma pensionistica Monti-Fornero*, *Diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 139/2013;

CINELLI M. – GIUBBONI S., *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, Torino, 2014;

CINELLI M. – NICOLINI C.A., *Il “Dopo referendum”. La legge di stabilità per il 2017 e gli interventi sulle pensioni. Il decreto correttivo del Jobs act*, *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, Milano, 2017, III;

CINELLI M., *Diritto della Previdenza Sociale*, Torino, 2016;

CINELLI M., *La riforma delle pensioni del «governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 2/2012;

CIOCCA G., *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare* in OLIVELLI P. – MEZZANZANICA M. (a cura di ) *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, Milano, 2005;

CIRIOLI D., *APE sociale: chiarimenti e Faq*, *diritto e Pratica del lavoro*, 2017, fasc. 32-33;

CIRIOLI D., *APE sociale: la disciplina*, *Diritto e pratica del lavoro*, 2017, fasc. 29;

COLOMBO D., *Ape volontaria, pronto il canale bancario*, [www.quotidianofisco.ilsole24ore.com](http://www.quotidianofisco.ilsole24ore.com), 07.04.2018;

COLOMBO D., *Ape sociale: oggi si chiudono le domande 2017, primi pagamenti solo a gennaio*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 30 novembre 2017;

COLOMBO D. – ROGARI M., *Ape volontario, ogni anno di anticipo <costa> l'1,6 % netto*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 06 febbraio 2018;

COLOMBO D. – ROGARI M., *Banche e assicurazioni avviano l'Ape volontario*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 17 novembre 2017;

COLOMBO D. – ROGARI M., *Pensioni, via all'Ape volontario. Così si ottiene l'uscita anticipata*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 14 febbraio 2018;

COLOMBO D. – ROGARI M., *Pensioni: Ape volontario dal 2018, perso un anno per il via*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 11 ottobre 2017;

COLOMBO D. – ROGARI M., *Corsa all'Ape volontario: 15 mila domande*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 27.03.2018;

COMEGNA L., *L'Ape sociale allarga i confini*, Italia Oggi, 27.02.2018, [www.italiaoggi.it](http://www.italiaoggi.it);

CRISTOFARI R., *Commento all'art. 1813*, in Commentario al codice civile, a cura di P. CENDON, Milano, 2009;

D'AMICO M., *La mediazione obbligatoria dopo la decisione della Corte costituzionale, n. 272 del 2012*, Convegno svoltosi presso il Salone Valente del Tribunale di Milano, 1 gennaio 2013, [www.marilisadamico.it](http://www.marilisadamico.it);

DE ANGELIS C. – SGROI A., *Manuale delle nuove pensioni*, Rimini, 2004;

DI CORRADO G., *La nuova APE e i casi di penalizzazione*, Diritto e pratica del lavoro, 2016,

DI NUNZIO P. – BIANCOTTI F., *Legge di bilancio, così l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE) (Legge 11 dicembre 2016, n. 232)*, Guida al Lavoro / Il Sole 24 Ore, 2017, Fasc. 2; fasc. 41;

DITTRICH L., *Il procedimento di mediazione nel D.Lgs. n. 28 del 4 marzo, 2010*, [www.judicium.it](http://www.judicium.it);

FALCO G. - SPINA G., *La nuova mediazione*, Milano, 2013;

FINOCCHIARO G., *Mediazione - Procedimento e conclusioni*, Guida al diritto, n. 12, 20.3.2010;

FOGLIA A., *Il ruolo della Corte ed il rapporto tra giudice comunitario ed i giudizi nazionali*, Diritto Lavoro, 1999, 4-5;

GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, II, 1, Padova, 1990;

GALLO P., *I contratti, le promesse unilaterali, l'apparenza*, Torino, 2017;

GASPERINI M. P., *Il sistema delle ADR in Italia, tra contesto europeo e polizie interne in materia di giustizia civile*, Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino, n.6/2017, [www.juris.unicam.it](http://www.juris.unicam.it);

GIGLIONI F., *Il taglio degli enti pubblici. Commento all'art. 1, c. 31, D.L. n. 138 del 2011*, Federalismi.it;

GIUBBONI S., *Cittadinanza e mercato nella disciplina comunitaria di sicurezza sociale. Spunti per un dibattito sul regolamento n. 883 del 2004*, Rivista Diritto Sicurezza Sociale, 2005, n. 2;

GREMIGNI P., *Ape sociale e precoci, cambiano i criteri per i lavori pesanti*, Guida al Lavoro / il Sole 24 Ore, 2017, fasc. 19;

GRONCHI S., *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, Economia Politica, a. XV, n. 2, 1998;

LUDOVICO G., *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, Argomenti di Diritto del Lavoro, 2013;

LUISO F. P., *L'eccesso di delega della mediazione obbligatoria e le incostituzionalità consequenziali*, Rivista Le Società, 2013;

MARANO A.- MAZZAFERRO C. – MORCIANO M., *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di micro simulazione*, Economia & lavoro, 3/2012;

MARRO E., *Parte l'Ape, l'anticipo della pensione. Ecco il simulatore Inps per l'assegno*, Corriere delle Sera, 14 febbraio 2018;

MARRO E., *Il flop dell'Ape (sociale e volontaria)*, Corriere della Sera, [www.corriere.it/economia](http://www.corriere.it/economia), 09.12.2017;

MARTONE M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 3, 01.09.2017;

MASSI E. (a cura di), *L'anticipo della pensione tra esodati, Ape, Rita e precoci*, Job Opinion Leader-generazione vincente, E-book n°5, gennaio 2017, [www.generazionevincente.it](http://www.generazionevincente.it);

MINERVINI E., *La storia infinita della mediazione obbligatoria*, I contratti, 12, 2013;

NIGLIO N., *Il riordino degli enti pubblici nazionali alla luce delle recenti disposizioni legislative*, [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 2/2012;

NIVARRA L. e ROMAGNO G. W., *Il mutuo*, Milano, 2000;

NOBILI C., *Le obbligazioni*, Milano, 2008;



NOVIELLO D., *Il procedimento di mediazione delle controversie civili e commerciali*, Rivista Comparazione e diritto civile, dicembre 2010, [www.comparazionediritto.civile.it](http://www.comparazionediritto.civile.it);

ORLANDO A., *L'Ape volontario-analisi del decreto del presidente del consiglio dei ministri firmato il 4 settembre 2017 n. 150*, le Circolari della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, anno 2017, n. 10, [www.dottrinalavoro.it](http://www.dottrinalavoro.it);

PAGNI I., *Gli spazi e il ruolo della mediazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272*, Corriere giuridico, 2013, n. 2;

PASINI C., *La pronuncia della Corte Costituzionale del 6 dicembre 2012, n. 272 e alcune promettenti applicazioni in materia di mediazione delegata*, [www.judicium.it](http://www.judicium.it);

PASQUINI F., *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, Collana ADAPT-FONDAZIONE "Marco Biagi" n. 2, Milano 2003;

PERSIANI M., *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 2014;

PERSIANI M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Milano, 1960;

PESSI R. (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995;

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016;

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016;

PESSI R. – SIGILLO' MASSARA G., *Jobs act prime riflessioni e decreti attuativi*, Studi e dialoghi giuridici 13, eurilink, 2015;

PIZZIN M., *Per Ape sociale e precoci 16.017 nuove domande di pensione*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 1 dicembre 2017;

POGLIOTTI G., *Ape sociale, troppe domande respinte*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 12.10.2017;

PRIOSCHI M., *Pensioni, ecco come si ottiene l'importo della rata da pagare*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 15 febbraio 2018;

PRIOSCHI M., *Pensioni, Ape sociale e lavoratori precoci: respinte oltre due domande su tre*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 19.10.2017;

PRIOSCHI M., *Pensioni, con l'Ape volontario prestito medio mensile di 1.100 euro*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 13.04.2018;

PRIOSCHI M. e VENANZI F., *Simulatore a efficacia limitata. Resta nascosta la pensione netta*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 14.02.2018;

PROIA G., *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, Il Diritto del Lavoro, n. 6/2003;

PROSPERETTI M., *Il pagamento con surrogazione*, Trattato di diritto privato, diretto da RESCIGNO, Torino, 1999;

PUNZI C., *Mediazione e conciliazione*, Rivista di Diritto Processuale, 2009;

SCHMID-DRÜNER M., *Copertura previdenziale negli altri Stati membri dell'UE*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 06/2017;

SGROI A. (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Torino, 2010;

TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Collana ADAPT-FONDAZIONE "Marco Biagi" n. 2, Milano 2004;

TIRABOSCHI M. (a cura di), *Collegato Lavoro- Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Il Sole 24 Ore, I libri di Guida al lavoro, 2010;

VALLEBONA A., *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*,  
Diritto delle Relazioni Industriali, 2006.