



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

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 5 luglio 2017

NUMERO AFFARE 01153/2017

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (ape);

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 7280 del 22 giugno 2017, pervenuta il successivo 23 giugno, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 82 del 27 giugno 2017, che ha istituito la Commissione speciale per la trattazione dell'affare in oggetto;

Considerato che nell'adunanza del 5 luglio 2017, presenti anche i Presidenti aggiunti Ermanno De Francisco e Gerardo Mastrandrea, la Commissione Speciale ha esaminato gli atti e udito il relatore Consigliere Daniela Di Carlo;

PREMESSO E CONSIDERATO:

I - La richiesta di parere.

1. Con nota, prot. n. 7280 del 22 giugno 2017, pervenuta il successivo 23 giugno, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha trasmesso a questo Consiglio lo schema di decreto in oggetto, corredato della relazione alla Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per ottenere il parere ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*).

2. Unitamente all'articolato sono state trasmesse anche la relazione illustrativa, la relazione di analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

II - La natura del provvedimento e la relativa base legislativa.

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri reca il regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 166 a 178, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che istituisce, a decorrere dal 1 maggio 2017, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2018, l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE).

Il regolamento in esame rinviene il suo fondamento normativo nell'art. 1, comma 175, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Detta disposizione stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinati le modalità di attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 165 a 174 e gli ulteriori criteri, condizioni e adempimenti per l'accesso al finanziamento, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia di cui al comma 173 e della garanzia di ultima istanza dello Stato.

Va evidenziato che la legge primaria, nel suo art. 1, comma 175, fa riferimento, quanto alla disciplina attuativa ed esecutiva, alle disposizioni contenute nei commi da 165 a 174, mentre lo schema di regolamento precisa, più correttamente, che la disciplina riguarda l'attuazione delle disposizioni contenute nei commi da 166 a 178, giacché, per un verso, il comma 165 riguarda una fattispecie estranea alla presente materia, mentre, per altro verso, i commi 176, 177 e 178 vi afferiscono compiutamente.

Lo schema di regolamento, nelle sue premesse giustificative, dà conto dell'entrata in vigore del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, il cui art. 53, comma 3 ha aggiunto, in fine, all'articolo 1, comma 173, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, il seguente periodo: *“I finanziamenti garantiti dal Fondo possono essere ceduti, in tutto o in parte, all'interno del gruppo del soggetto finanziatore o a istituzioni finanziarie nazionali, comunitarie e internazionali, anche ai sensi della legge 30 aprile 1999, n. 130, senza le formalità e i consensi previsti dalla disciplina che regola la cessione del credito e conservano le medesime garanzie e le coperture assicurative che assistono il finanziamento”*.

Il suddetto decreto è stato oggetto di conversione con modificazioni, nelle more della richiesta del presente parere, con la legge 21 giugno 2017, n. 96.

Dalla relazione illustrativa emerge che lo schema è scaturito dal concerto tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze, quali Amministrazioni proponenti, nonché dal confronto con la Banca d'Italia (in particolare per quanto riguarda l'istituzione del Fondo di Garanzia) e le associazioni rappresentative delle banche e degli istituti di credito (ABI) e delle imprese di assicurazione (ANIA) e le altre imprese assicurative primarie.

Nella relazione, inoltre, si evidenzia che l'attuazione della disciplina posta dalla norma primaria non si esaurisce con l'adozione del detto regolamento, bensì si completa con il raggiungimento degli Accordi Quadro da stipularsi, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M., tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

e, rispettivamente, l'Associazione bancaria italiana (ABI) e l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e le altre imprese assicurative primarie, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e previa trasmissione all'Autorità della concorrenza e del mercato per i profili di relativa competenza.

III - I tempi del regolamento e del parere.

Al fine dell'emanazione del parere richiesto, stante l'eccezionale novità e complessità della materia trattata, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 82 del 27 giugno 2017 è stata istituita una Commissione speciale, composta anche da magistrati appartenenti alle Sezioni giurisdizionali, confermando, per la maggior parte, i componenti della Commissione speciale istituita con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 61 del 21 aprile 2017, la quale ha già reso parere in relazione alla materia trattata (parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di APE sociale – affare 00748/2017 e parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento di attuazione dell'art. 1, commi da 199 a 205, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori *cd. precoci* – affare 00758/2017).

La nota di trasmissione dello schema di decreto in esame, prot. n. 7280 del 22 giugno 2017, a differenza della precedente nota 21 aprile 2017, prot. n. 4907, che nel trasmettere lo schema di regolamento in materia di APE per i lavoratori precoci ha rappresentato “*l'urgenza dell'adozione*” di entrambi i su richiamati regolamenti sottoposti al parere, rilevando come, in base alla legge, il riconoscimento ai lavoratori in possesso dei requisiti prescritti del diritto all'indennità previdenziale in esame ha effetto a decorrere dal 1° maggio 2017, non ha reiterato la medesima raccomandazione.

Pur tuttavia, questa Commissione speciale ritiene opportuno evidenziare, in via preliminare, che lo schema di regolamento è stato trasmesso (il 23 giugno 2017) quasi quattro mesi dopo la scadenza del termine entro il quale, ai sensi dell'articolo 1, comma 175, legge 11 dicembre 2016, n. 232, esso avrebbe dovuto essere emanato. La norma primaria, come è noto, prevedeva il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, fissata al 1° gennaio 2017.

Lo schema, inoltre, è stato trasmesso a questo Consiglio di Stato per il parere prescritto ampiamente dopo la data del 1° maggio 2017, che, come ricorda anche la richiamata nota della Presidenza del Consiglio, è prevista dalla legge come termine a partire dal quale ai soggetti beneficiari in possesso dei requisiti prescritti spetta in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2018, l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE).

Il ritardo sortirà, inevitabilmente, effetti sia in termini di minore durata del lasso di tempo utilmente previsto dal Legislatore per il compimento della sperimentazione (dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018), sia in termini di compressione del periodo di monitoraggio (diciotto mesi, tempo già, per vero, esiguo) cui la misura rimarrà sottoposta ad osservazione, diminuendo inevitabilmente la mole e l'importanza statistica delle relative rilevazioni.

Questa Commissione speciale, tuttavia, diversamente dalla posizione assunta nei precedenti e su richiamati pareri in materia di APE, non ritiene di reiterare il suggerimento di inserire una norma che assicuri la retroazione degli effetti attraverso il riconoscimento del diritto all'anticipo pensionistico – una volta accertata la sussistenza delle condizioni previste dalla legge – dalla data di maturazione dei relativi requisiti (o, se anteriore, a far data comunque dal 1° maggio 2017). Tale specifico suggerimento, infatti, nei precedenti richiamati pareri, riposava, essenzialmente, sulla natura di ammortizzatore sociale delle due prestazioni, finalizzate a consentire una pensione anticipata per coloro che versassero in condizioni di bisogno (l'APE sociale) ovvero di particolare disagio sociale (l'APE per i lavoratori precoci). L'APE in commento, invece,

rappresenta una misura onerosa per il richiedente, il quale dovrà subire una riduzione della pensione a seconda dell'anticipo richiesto all'intermediario finanziario che concede il prestito, assicurato contro il rischio di premorienza e garantito da un fondo verso cui è prevista una contribuzione, sicché una retroazione *sic et simpliciter* degli effetti della norma non pare apportare un sicuro ed immediato effetto positivo per la platea dei richiedenti nel percepire degli arretrati di ratei di anticipazione pensionistica che andranno a gravare, diminuendola, sulla futura pensione.

Ciò premesso e considerato, questa Commissione speciale ritiene, pur tuttavia, utile approfondire un ulteriore aspetto della questione, rimettendone una più compiuta e attenta valutazione al Governo al fine di stabilirne, in termini concreti, utilità e rilevanza.

L'anticipo pensionistico volontario è stato concepito dal legislatore, essenzialmente, non quale misura di sostegno al reddito (e infatti la stessa è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa), bensì come un'anticipazione pensionistica in favore dei soggetti di cui all'art. 1, comma 167, della legge n. 232/2016, ovvero: gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, alle forme sostitutive ed esclusive della medesima e alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (restano esclusi, quindi, gli assicurati presso le casse professionali) che, al momento della richiesta di APE, hanno un'età anagrafica minima di 63 anni e che maturano il diritto a una pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi, purché siano in possesso del requisito contributivo minimo di venti anni e la loro pensione, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'APE richiesta, sia pari o superiore, al momento dell'accesso alla prestazione, a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'assicurazione generale obbligatoria.

Mentre, pertanto, l'APE sociale e l'APE per i lavoratori precoci ha rappresentato fin da subito un dichiarato strumento di flessibilità in uscita per persone che fanno più fatica, vuoi per bisogno vuoi per particolare disagio sociale, l'APE volontario – pur con tutta la sua natura onerosa – potrebbe

rappresentarlo, di fatto, per quei soggetti che hanno maturato un montante contributivo di soli venti anni (o, comunque, inferiore a quello prescritto per l'APE sociale e l'APE per i lavoratori precoci, oppure non versino nelle ulteriori e peculiari situazioni previste dalle due misure), e si trovino a dovere subire gli effetti dell'innalzamento dei requisiti anagrafici di accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia (soggetto peraltro agli adeguamenti alla speranza di vita) e della sostituzione della pensione di anzianità (che poteva essere ottenuta al raggiungimento di una quota data dalla somma tra l'età anagrafica minima richiesta e una determinata anzianità contributiva) con la pensione anticipata (d.l. n. 201/2011, *cd.* Riforma Fornero).

In relazione a questa – residuale – fascia di soggetti, i quali, per ipotesi, potrebbero anch'essi trovarsi in una situazione particolarmente disagiata, magari anche a cagione della perdita dell'attività lavorativa, e che tuttavia non si trovino nelle condizioni di potere beneficiare dell'APE sociale o dell'APE per i lavoratori precoci, potrebbe il Governo valutare l'opportunità ed, eventualmente, la concreta utilità di prevedere, magari a domanda dell'interessato, l'efficacia (retroattiva) della norma, di modo che i richiedenti possano beneficiare degli effetti della misura fin dalla data del 1° maggio 2017, maturando conseguentemente il diritto alla corresponsione degli arretrati dei ratei dell'anticipazione pensionistica.

Si tratterebbe peraltro di soluzione che, per un verso, realizzerebbe gli interessi di quei – soli – soggetti effettivamente interessati alla retroazione degli effetti versando, attualmente, in situazione di difficoltà risolvibile, nell'immediato, godendo anche degli (auspicati, magari, in base alla legge n. 232/2016) arretrati dei ratei dell'anticipazione pensionistica (potendo, come prospettato, configurarsi l'effetto in dipendenza della sola espressa domanda di parte); e, per altro verso, non inciderebbe in alcun modo sul bilancio dello Stato, attesa, come già evidenziato, la sostanziale onerosità a carico del richiedente senza impatto per la finanza pubblica (il finanziamento copre,

infatti, il capitale erogato a titolo di anticipo pensionistico, i premi assicurativi e la commissione di accesso al fondo di garanzia).

A tale riguardo si osserva, infatti, che la mera previsione, all'art. 20 dell'articolato in esame, della deroga all'ordinario regime di *vacatio legis* di quindici giorni per l'entrata in vigore del regolamento ai sensi dell'art. 10, comma 1 delle Disposizioni preliminari al codice civile, è misura inadeguata e insufficiente a garantire l'esercizio del diritto, previsto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, già a far data dal giorno 1° maggio 2017, sicché, almeno per tali soggetti, sarebbe opportuno, effettivamente, valutare una retroazione degli effetti.

Ciò, anche sulla scorta di un ulteriore e residuale rilievo.

Lo schema di decreto in esame, benché rechi con sé cinque Allegati (la domanda di certificazione del diritto all'APE; la domanda di APE; la proposta di assicurazione; l'istanza di adesione al fondo di garanzia per l'accesso all'APE e la domanda di pensione di vecchiaia per i richiedenti l'APE), la cui preventiva predisposizione merita indubbio apprezzamento per la buona e sollecita riuscita del nuovo istituto, e disciplini i tratti salienti dell'anticipazione pensionistica, non è esso – per sua stessa definizione e, a monte, per volontà della norma primaria (legge 11 dicembre 2016, n. 232) – autosufficiente alla concreta operatività dell'APE volontario, giacché rimette agli Accordi Quadro da stipularsi, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M., tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, rispettivamente, l'Associazione bancaria italiana (ABI) e l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e le altre imprese assicurative primarie, aspetti rilevanti e non trascurabili della materia, che condizionano la pratica operabilità dell'istituto sia nel momento (genetico) della stipulazione, sia in quello (diacronico) dell'esecuzione del rapporto.

Si segnalano, in particolare:

1. le modalità ed i termini di ricalcolo del piano di ammortamento in ipotesi di interruzione dell'APE a seguito del percezione, in corso di erogazione dell'APE medesimo, di trattamenti pensionistici diretti prima della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (art. 3, comma 4);
2. il contenuto della proposta del contratto di finanziamento e le relative condizioni contrattuali (art. 7);
3. le modalità di rideterminazione della durata del prestito, in misura pari all'incremento previsto in ipotesi di adeguamento – in corso di erogazione dell'APE - dei requisiti pensionistici all'aspettativa di vita (art. 7, ultimo comma);
4. il tasso di interesse da corrispondere sul prestito pensionistico in base ai parametri di riferimento e il piano di ammortamento per il rimborso del debito residuo; gli effetti derivanti dall'adeguamento del requisito anagrafico alla speranza di vita; il modello di contratto di finanziamento e le relative condizioni; le specifiche tecniche e di sicurezza dei flussi informativi (art. 11);
5. la misura del premio assicurativo del rischio di premorienza nonché le altre condizioni generali e particolari di assicurazione da utilizzare nella stipula dei contratti (art. 11);
6. la determinazione dell'indennizzo a ristoro dei costi amministrativi e di gestione in ipotesi di estinzione anticipata parziale (art. 12).

Pertanto, in disparte l'auspicio di un sollecito raggiungimento dei detti accordi nell'interesse generale di tutta la platea dei richiedenti, una eventuale retroazione degli effetti limitata a chi ne faccia espressa domanda, anche eventualmente circoscrivendola a coloro che alleghino di avere perduto l'attività lavorativa o di versare in condizioni di difficoltà, potrebbe, nell'immediato, consentire di neutralizzare anche gli effetti negativi dipendenti dai tempi di attesa necessari alla stipulazione dei detti accordi.

IV - Lo schema di regolamento.

Lo schema di regolamento è costituito da venti articoli e da cinque allegati.

In sintesi:

- l'articolo 1 reca le definizioni utilizzate nel decreto e chiarisce la differenza tra APE (prestito corrisposto a quote mensili per dodici mensilità) e finanziamento (dato dalla somma del prestito pensionistico, dei premi assicurativi e della commissione di accesso al fondo di garanzia);
- l'articolo 2 definisce l'oggetto del decreto;
- l'articolo 3 individua i soggetti beneficiari e specifica i requisiti previdenziali di accesso all'APE, in termini di età anagrafica, maturazione del requisito, anzianità contributiva, importo del trattamento previdenziale; puntualizza che il requisito anagrafico deve tenere conto degli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita; stabilisce la durata minima del prestito, la sua incompatibilità - *ab initio* ed in fase di erogazione - con trattamenti pensionistici diretti e la sorte dell'anticipo pensionistico in ipotesi di percezione di detti trattamenti prima della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia;
- l'articolo 4 definisce le modalità di presentazione all'Inps della domanda di certificazione del diritto all'APE (in via telematica e tramite il modello allegato al decreto);
- l'articolo 5 reca il contenuto della domanda di certificazione del diritto all'APE da presentare all'Inps;
- l'articolo 6 fissa il limite minimo (euro 150,00) e definisce i criteri per stabilire il limite massimo della quota mensile di APE ottenibile; tali importi sono certificati dall'Inps;
- l'articolo 7 definisce le modalità di presentazione della domanda di APE che il richiedente inoltra all'Inps secondo i modelli allegati al decreto (domanda di APE; proposta di assicurazione; istanza di adesione al fondo di garanzia per l'accesso all'APE e domanda di pensione di vecchiaia per i richiedenti l'APE) e all'accordo quadro (proposta di finanziamento), regolandone i relativi aspetti procedurali: sistema di identificazione digitale sul sito dell'Inps; accesso alle informazioni precontrattuali e contrattuali; momento di perfezionamento dell'APE; regime del diritto di recesso; chiarisce, infine, che

l'adeguamento dei requisiti pensionistici all'aspettativa di vita sortisce l'effetto di rideterminare la durata del prestito in misura pari all'incremento previsto;

- l'articolo 8 individua tre tipologie di cause di rigetto, da parte dell'Istituto finanziatore, della proposta del contratto di finanziamento; stabilisce le modalità di comunicazione del rifiuto di stipulare; disciplina gli effetti del detto rifiuto rispetto alla domanda di pensione di vecchiaia, alla proposta di assicurazione e all'istanza di accesso al fondo di garanzia, che restano senza effetto;
- l'articolo 9 definisce le modalità di assolvimento degli obblighi di comunicazione periodica degli Istituti finanziatori e delle Imprese assicuratrici, nonché le modalità ed i termini di erogazione del prestito pensionistico;
- l'articolo 10 definisce gli ulteriori obblighi dell'Inps rispetto alla platea dei beneficiari (predisposizione, sul suo portale, di un simulatore che consenta di calcolare l'ammontare della rata di ammortamento in funzione dell'importo mensile di APE); rispetto all'Istituto finanziatore (ritenuta della rata di ammortamento dalla pensione mensile erogata e versamento all'istituto medesimo); rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (relazione conoscitiva per consentire il monitoraggio sullo stato di attuazione dell'APE durante la fase sperimentale);
- l'articolo 11 regola gli accordi quadri da stipularsi, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M., tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, rispettivamente, l'Associazione bancaria italiana (ABI) e l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e altre imprese assicurative primarie (definendone in quest'ultimo caso i requisiti); ne prescrive la trasmissione al Garante per la protezione dei dati personali e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; ne elenca taluni contenuti; autorizza la

stipulazione di accordi di servizio tra l'Inps e gli Istituti finanziatori e le Imprese assicurative aderenti agli accordi quadro;

- l'articolo 12 regola la domanda di estinzione totale o parziale del finanziamento dell'APE ed i suoi effetti in relazione alla copertura assicurativa, alla garanzia del fondo, alla domanda di pensione di vecchiaia, al debito residuo da restituire, al ricalcolo del piano di ammortamento e della nuova rata da trattenere sulla pensione, all'indennizzo dei costi amministrativi e di gestione, alla restituzione della quota parte non goduta del premio assicurativo e della commissione di accesso al fondo di garanzia;
- l'articolo 13 definisce le condizioni di funzionamento del fondo di garanzia;
- l'articolo 14 regola le condizioni di attivazione del fondo;
- l'articolo 15 disciplina la surroga del fondo nei diritti dell'Istituto finanziatore;
- l'articolo 16 stabilisce le cause di inefficacia della garanzia del fondo;
- l'articolo 17 definisce l'operatività della garanzia di ultima istanza dello Stato;
- l'articolo 18 riguarda il trattamento e la riservatezza dei dati personali;
- l'articolo 19 prevede la neutralità finanziaria del regolamento;
- l'articolo 20, infine, dispone che il d.P.C.M. entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

V – Gli obiettivi perseguiti dal regolamento. La scheda A.I.R.

L'intervento normativo, come emerge dalla relazione AIR, si inserisce in un più vasto programma volto a risolvere le criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, all'indomani del d.l. n. 201/2011 (*cd.* "Riforma Fornero"), che ha profondamente inciso sul sistema previdenziale italiano. In particolare, sono stati innalzati i requisiti anagrafici di accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia ed è stata sostituita la pensione di anzianità con la pensione anticipata. Inoltre, la riforma ha previsto che ai requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento e al requisito contributivo richiesto per l'accesso alla pensione anticipata venissero

applicati gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'art. 12, del d.l. n. 78/2010.

L'istituzione, con la legge di bilancio 2017, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018, dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE) rappresenta una risposta alle suddette criticità, giacché consente – nel rispetto dei vincoli economici e di finanza pubblica e coerentemente con l'assetto delineato dalla riforma pensionistica (ivi incluso l'adeguamento dell'età di pensionamento alla speranza di vita) – ai soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, comma 167 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, di ottenere un prestito corrisposto in quote mensili per dodici mensilità e fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. La restituzione del prestito avviene a partire dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, con rate di ammortamento mensili per una durata di venti anni. Il prestito è coperto da una polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza, assistita, in ultima istanza, dalla garanzia dello Stato.

Gli obiettivi specifici – secondo quanto ancora emerge dalla scheda AIR – perseguiti dalla riforma sono:

- a) definire le procedure operative per l'accesso, la reiezione, la rinuncia e l'estinzione anticipata dell'APE;
- b) definire il limite minimo e massimo della quota di APE ottenibile, al duplice scopo, per un verso, di contenere, i costi gestionali per l'Inps e, per altro verso, di assicurare che la quota di ammortamento risulti sostenibile per il richiedente;
- c) stabilire gli obblighi in capo agli istituti finanziatori, alle imprese assicuratrici e all'Inps;
- d) definire il perimetro degli ambiti da disciplinare con gli accordi quadro che il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali devono stipulare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M., rispettivamente, con l'Associazione bancaria italiana (ABI) e con

l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e le altre imprese assicurative primarie;

e) disciplinare il funzionamento del fondo di garanzia.

Nella relazione AIR sono anche descritti gli indicatori per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e per monitorare l'attuazione dell'intervento:

- il numero delle domande di certificazione del diritto all'APE ricevute ogni anno;
- il numero di certificazioni rilasciate ogni anno dall'Inps;
- il numero di domande di APE (e connesse domande di pensione) ricevute ogni anno;
- la distribuzione degli importi delle quote mensili dell'APE;
- la distribuzione dei casi di reiezione della domanda di APE, per motivo di rigetto;
- il numero di casi di estinzione parziale e totale dell'APE;
- il numero di casi di attivazione del fondo di garanzia e conseguente variazione della dotazione del fondo.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato in più occasioni (*cf.* pareri: Sez. consultiva atti normativi 24 febbraio 2016, n. 515, al punto 3; Comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839, al punto 1 del 'considerato'; Comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855, ai punti II.f).4, II.f).5 e II.g).1; Comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890, al punto 1 del 'considerato'; Comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929, punti 1.5 e 3.1 del 'considerato'; Comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075, al punto 2, parte I del 'premesse e considerato'; Comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113, al punto 2; Comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142, ai punti 2.4 e 3.3, parte I, e 6.8.1, parte II, del 'considerato'; Comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183, punto 2.2 del 'considerato'; Comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640, al punto 2 del 'premesse e considerato') la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa e della relativa fase di monitoraggio (la *cd.* VIR, di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14 della legge 28 novembre

2005, n. 246), così da identificare (e subito ridurre) eventuali oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione da parte di tutti i destinatari, nonché per prevenire il possibile contenzioso con interventi correttivi o di chiarimento.

Nel recente parere espresso sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: "*Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*" (Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 807 del 7 giugno 2017), questo Consiglio ha ribadito la necessità di un'azione di costante monitoraggio del funzionamento delle norme, volta a verificarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge.

L'AIR e la VIR, infatti, rappresentano degli strumenti in grado di verificare, prima e dopo il varo di norme giuridiche, l'idoneità della regolamentazione a perseguire effettivamente gli interessi pubblici avuti di mira, i quali devono essere correttamente individuati in via preventiva; l'esistenza di opzioni regolatorie alternative o di possibili effetti inattesi o indesiderati; il reale grado di raggiungimento degli obiettivi considerati, misurato sulla base di opportuni indicatori di carattere quantitativo; la "manutenzione" costante della regolamentazione e l'eventuale necessità di aggiornamento delle discipline in vigore.

Se ben applicate – osserva il citato parere – "*l'AIR, la VIR e la consultazione, tra loro strettamente correlate, costituiscono uno strumentario organico per il perseguimento di una "qualità delle regole" che va oltre la tradizionale dimensione giuridico-formale e che si estende fino ai profili della efficacia e della "fattibilità" di ogni innovazione normativa*".

Nel caso di specie, la scheda A.I.R. presenta alcune criticità.

In primo luogo, la natura "sperimentale" dell'APE volontario impone di prevedere un metodo per "dare conto della sperimentazione" e, quindi, per misurare e valutare, anche al fine di eventuali interventi correttivi, i risultati raggiunti al termine del periodo previsto.

In quest'ottica risulta essenziale l'attività di monitoraggio svolta dall'INPS, che dovrà essere in grado di fornire anche dati qualitativi e quantitativi.

L'art. 10, comma 4 dello schema di decreto prevede: *“L'Inps trasmette 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 e all'ammontare del finanziamento richiesto, al fine di garantire il monitoraggio dello stato di attuazione dell'APE”*.

Il monitoraggio dell'INPS, in questa prospettiva, dovrebbe avere un esito conoscitivo a beneficio di Governo per consentire al decisore politico di valutare l'impatto effettivo della sperimentazione.

Gli indicatori ed i parametri riportati nella citata disposizione, tuttavia, appaiono di per sé insufficienti allo scopo, giacché le informazioni contenute nelle relazioni trimestrali vengono solo genericamente qualificate *“informazioni di tipo quantitativo e qualitativo”*, senza specificare nel concreto quali dati verranno effettivamente comunicati. Insufficiente e generica, inoltre, si rivela l'indicazione dei parametri in base ai quali le informazioni verranno ripartite: l'articolo, infatti, menziona essenzialmente i parametri dell'età dei soggetti richiedenti e dell'ammontare del finanziamento richiesto, trascurando del tutto di specificare gli ulteriori criteri di riparto delle informazioni che, in ipotesi, potrebbero essere utilizzati. In tal senso l'uso dell'espressione *“anche”* si rivela inadeguata nell'ambito dell'economia conoscitiva e nulla aggiunge, anzi rischia di ingenerare il dubbio che il Legislatore, contrariamente ai propositi, non intenda orientare il monitoraggio secondo gli indicatori riportati nella scheda AIR (il numero delle domande di certificazione del diritto all'APE ricevute ogni anno; il numero di certificazioni rilasciate ogni anno dall'Inps; il numero di domande di APE, e connesse domande di pensione, ricevute ogni anno; la distribuzione degli importi delle quote mensili dell'APE; la distribuzione dei casi di reiezione della domanda di APE, per motivo di rigetto; il numero di casi di estinzione parziale e totale

dell'APE; il numero di casi di attivazione del fondo di garanzia e conseguente variazione della dotazione del fondo).

Anche i suddetti indicatori, peraltro, per quanto meglio esplicitati, risultano insufficienti a dare conto dell'effettivo impatto della regolamentazione per far fronte ai reali bisogni e alle esigenze sociali ed economiche scaturite dalla riforma del sistema previdenziale italiano. Come ricordato anche nel parere n. 748 del 26 aprile 2017 in materia di APE sociale e nel parere n. 758 del 26 aprile 2017 in materia di APE per i lavoratori precoci, *“la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni:*

- *da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma “annunciata” è stata anche ‘percepita’ e ‘rilevata’);*
- *dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e ‘quantitativamente informata’ i più efficaci interventi integrativi e correttivi?.*

Da questo punto di vista è, dunque, opportuno inserire nella descrizione degli indicatori utili alla verifica e al monitoraggio dell'intervento normativo, soprattutto quelle informazioni che attengono agli aspetti non disciplinati né dalla legge primaria né dal decreto attuativo, bensì dagli accordi quadro, e che concernono il nocciolo duro della riforma.

Agli accordi quadro, infatti, è demandata la regolamentazione dei profili cruciali della riforma, la quale, essendo – come dichiarato dalla stessa scheda AIR – ad impatto modesto sulla finanza pubblica, rimette alla contrattazione tra la sede governativa (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e gli istituti finanziatori e le imprese assicurative il contemperamento dei contrapposti interessi, sociali ed economici, attraverso la semplificazione delle procedure e la standardizzazione delle operazioni.

La semplificazione delle procedure e la standardizzazione delle operazioni rappresentano degli strumenti indispensabili ed irrinunciabili per la gestione, in concreto, di una complessa operazione di anticipazione pensionistica

caratterizzata da profili creditizi (il contratto di finanziamento bancario) e assicurativi (il contratto di assicurazione dal rischio di premorienza, garantito da un fondo gestito dall'Inps e assistito in ultima istanza dalla garanzia dello Stato).

Tuttavia, per il rilevante impatto che sortiranno gli accordi quadro, in punto di previsione di contratti tipo, moduli e formulari destinati ad essere applicati alla generalità dei soggetti beneficiari per un numero indefinito e ripetuto nel tempo di contrattazioni, e per la facilità delle procedure di modifica (per definizione, più immediate, come anche precisato nella Relazione illustrativa a commento dell'art. 7 dello schema di decreto), appare opportuno prevedere indagini conoscitive in relazione ad altri indicatori, quali, ad esempio:

- il numero di casi in cui vi è stata necessità di ricalcolo del piano di ammortamento in ipotesi di interruzione dell'APE a seguito del perfezionamento, in corso di erogazione dell'APE medesima, di trattamenti pensionistici diretti prima della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia;
- il numero di casi e le ragioni della eventuale modificazione delle modalità e dei termini del predetto ricalcolo;
- il numero di casi e le ragioni di modifica del contenuto della proposta del contratto di finanziamento e delle relative condizioni contrattuali;
- il numero di casi di rideterminazione della durata del prestito, in misura pari all'incremento previsto in ipotesi di adeguamento – in corso di erogazione dell'APE - dei requisiti pensionistici all'aspettativa di vita;
- il numero di casi e le ragioni di modifica del tasso di interesse da corrispondere sul prestito pensionistico in base ai parametri di riferimento e del piano di ammortamento per il rimborso del debito residuo;
- il numero di casi in cui è modificata la misura del premio assicurativo del rischio di premorienza nonché le altre condizioni generali e particolari di assicurazione da utilizzare nella stipula dei contratti;
- il numero di casi in cui è prestata assistenza ai richiedenti ad opera di Patronati o altri intermediari autorizzati, ovvero tramite numeri verdi e

sportelli di accoglienza – non previsti dal d.P.C.M. – e che si suggerisce di introdurre per un più fattivo orientamento informativo.

Analisi conoscitive specifiche e monitoraggi andrebbero, inoltre, attivati in relazione al profilo del limite complessivo di indebitamento, del suo superamento (*cd.* sovraindebitamento) e della sostenibilità della rata di ammortamento da trattenere sulla pensione. Lo schema di decreto, infatti, all'art. 6 disciplina con una serie di criteri l'importo massimo della quota di APE ottenibile, prendendo in considerazione (comma 5) eventuali rate per prestiti con periodo di ammortamento residuo superiore alla durata di erogazione dell'APE, rate per debiti erariali, assegni divorzili e di mantenimento dei figli.

Un adeguato monitoraggio andrebbe attivato, inoltre, in relazione ai controlli cui è tenuto l'ente finanziatore sulla veridicità delle dichiarazioni di cui all'art. 7, comma 8 dello schema di decreto, soprattutto perché in questo caso si tratta di controlli rimessi ad un soggetto privato (l'istituto finanziatore) mentre la relazione trimestrale sui casi di reiezione della domanda di APE spetta all'Inps.

A tale proposito, come si osserverà in seguito a commento dell'art. 8 del d.P.C.M., è auspicabile introdurre – e considerare nell'AIR quali specifici parametri di valutazione e di monitoraggio successivo – strumenti che, per un verso, contribuiscano, in via preventiva, ad elidere il contenzioso, interagendo già al momento della valutazione delle domande di APE, al fine di evitare la mancata accettazione della proposta di contratto di finanziamento a cagione di errori o mancanze meramente formali o che potrebbero essere motivate e corrette dal richiedente; e, per altro verso, contribuiscano a risolvere, in via successiva, il contenzioso attraverso modalità di gestione della lite alternative al sistema classico giurisdizionale, prevedendo mediazioni o forme di conciliazione da attivarsi anche presso l'Inps.

Le criticità dell'AIR, da questo angolo prospettico dunque, non risiedono nell'impostazione teorica quanto, invece, nell'attuazione pratica, giacché

vengono delineati parametri e definiti obiettivi che non vanno al di là del mero dato giuridico-formale.

In ultimo, dalla scheda AIR risultano genericamente indicate le procedure di consultazione attivate, limitate a non meglio precisati organizzazioni sindacali e patronati. Tale indicazione – secondo la consolidata giurisprudenza consultiva di questo Consiglio di Stato – appare del tutto insufficiente, soprattutto in relazione ai contenuti della consultazione e alle relative valutazioni da parte del Governo.

VI - Osservazioni sui singoli articoli.

Articolo 1 (“Definizioni”)

Si compone di un solo comma, articolato al suo interno in dieci lettere contenenti altrettante definizioni.

La lettera a) reca la definizione di “*Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)*”, che consiste nel prestito di cui all’articolo 1, commi da 166 a 178, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

La locuzione “prestito” è atecnica ed utilizzata generalmente dal Legislatore in luogo di quella di finanziamento. La stessa, in particolare, non si rinviene né nell’ambito della disciplina codicistica delle obbligazioni e dei contratti in generale e dei singoli contratti, né in quella consumeristica (Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 – Codice del consumo), benché lo stesso schema di regolamento preveda che l’operazione dell’anticipo pensionistico costituisca credito al consumo. La detta locuzione, invece, è ampiamente utilizzata nel Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, artt. 1, comma 2, lett. f, n. 2; 69-quinquiesdecies, comma 1, lett. d; 96-quater.1; 112, comma 8; 120-quinquies; 121; 155; 156) e non sempre come sinonimo di finanziamento.

Si suggerisce, pertanto, sul rilievo della genericità contenutistica dell’espressione “prestito”, di inserire la definizione di “*contratto di finanziamento*” mediante l’inserimento di un’ulteriore lettera (eventualmente anche dopo la lettera a), rinominando conseguentemente tutte le successive):

“Il contratto concluso tra il richiedente e l’istituto finanziatore di cui alla lettera e) per l’erogazione, alle condizioni di cui all’art. 1, commi da 166 a 178, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dell’ammontare complessivo del prestito erogato a titolo di anticipo finanziario a garanzia pensionistica di cui alla lettera a), comprensivo dell’importo dei premi assicurativi complessivamente pattuiti per il rischio di premorienza con l’impresa assicuratrice di cui alla lettera f) e della commissione di accesso al fondo di garanzia di cui alla lettera c)”.

Articolo 2 (“Oggetto”)

Non viene formulata nessuna osservazione.

Articolo 3 (“Soggetti beneficiari”)

Una prima osservazione può essere formulata in relazione al comma 2, ultimo periodo.

Va premesso che l’APE, nelle intenzioni del Legislatore (legge 11 dicembre 2016, n. 232) avrebbe dovuto avere una durata (sperimentale) dal 1° maggio 2017 e sino al 31 dicembre 2018, per coloro che avessero raggiunto il requisito anagrafico di 63 anni di età (requisito sottoposto, comunque, anche in corso di erogazione del trattamento, all’adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso al sistema pensionistico ai sensi dell’art. 24, comma 9 del d.l. n. 201/2011) e si trovassero a non più di 3 anni e 7 mesi dal pensionamento di vecchiaia nel regime obbligatorio.

Il menzionato ultimo periodo del comma 2 dell’art. 3 introduce un ulteriore limite ostativo relativo al requisito anagrafico, prevedendo che “*Non possono ottenere l’APE coloro che maturano il suddetto requisito nei sei mesi successivi alla data di presentazione della richiesta*”. Ciò in conformità all’art. 1, comma 170, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che stabilisce che la durata minima dell’APE è di sei mesi

L’attualità della previsione suscita qualche perplessità giacché lo spostamento in avanti della data di presentazione della domanda (inevitabile, visto che

l'entrata in vigore del regolamento è successiva alla data originariamente prevista per l'inizio della sperimentazione) rischia di ledere quei soggetti che si trovino a maturare il requisito anagrafico nei sei mesi successivi alla data di presentazione della richiesta di APE, contraendosi così, di necessità, il periodo di durata minima dell'APE, che deve essere almeno di sei mesi. Pertanto, potrebbe valutarsi la opportunità di vagliare una soluzione che possa consentire, almeno in sede di prima sperimentazione, di non fare applicazione di questa ulteriore condizione per la durata di sei mesi, neutralizzando in tal modo gli effetti negativi derivanti dalla ritardata entrata in vigore del regolamento e dal conseguente spostamento in avanti della data di presentazione della richiesta di APE. Ciò consentirebbe, infatti, a coloro che hanno maturato il requisito anagrafico alla data del 1° maggio 2017, o anche prima, di potere godere del beneficio.

Ancora in merito all'art. 3, va formulata un'osservazione sull'ultimo comma, che disciplina la fattispecie dell'interruzione dell'erogazione dell'APE a seguito della liquidazione, in corso di rapporto, di trattamenti pensionistici diretti prima del perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Ciò in conformità all'art. 1, comma 167, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, il quale prevede la suddetta incompatibilità già al momento della domanda.

In corso di erogazione, la sopravvenienza determina la necessità di ricalcolare il nuovo piano di ammortamento e l'importo della nuova rata di ammortamento. Di fronte a tale evenienza, sorge la necessità di recuperare, secondo i principi civilistici in tema di indebito oggettivo, la parte di premio assicurativo non goduta e la quota parte della commissione per l'accesso al fondo, trattandosi di somme che vengono finanziate, entrambe, dall'istituto finanziatore e calcolate da subito nel piano di ammortamento per l'intera durata del rapporto contrattuale.

La norma pone, correttamente, il principio del recupero per entrambe le voci, ma mentre rinvia all'accordo quadro per le modalità e i termini del rimborso della parte di premio (assicurativo) non goduta (comma 4, penultimo

periodo), nulla dice in relazione al recupero dal fondo di garanzia della quota parte della commissione per l'accesso al fondo (comma 4, ultimo periodo). Ciò, all'interno della stessa fattispecie, determina, oltre che una disparità di trattamento tra voci di crediti che vanno recuperati, anche un difetto di coordinamento con la diversa fattispecie dell'estinzione anticipata del finanziamento di cui al successivo articolo 12, la quale anch'essa importa il recupero dei detti crediti. Tuttavia, il comma 6 di tale ultimo articolo, diversamente da quello in commento, precisa in modo più puntuale che il recupero dal fondo di garanzia avviene secondo le modalità previste nelle istruzioni operative di cui all'art. 19. Si suggerisce, pertanto, di introdurre analoga previsione anche in relazione all'art. 3, comma 4, ultimo periodo.

In termini più generali, inoltre, si invita (e il rilievo si reitererà anche a proposito delle osservazioni all'art. 12) a volere valutare – stante il silenzio del regolamento sul punto – la possibilità, rispettivamente, negli accordi quadro, per la parte di premio assicurativo, e nelle istruzioni operative, per la parte di commissione di accesso al fondo, di prevedere un rimborso automatico delle relative spettanze, fatto salvo, ovviamente, il diritto di adire le opportune sedi in ipotesi di contestazione della somma liquidata. Un sistema di liquidazione automatico, infatti, può rivelarsi più funzionale al perseguimento degli interessi del richiedente, il quale potrebbe non avere nemmeno esatta contezza del suo diritto al recupero dei suddetti crediti. In alternativa, laddove si optasse per una modalità di recupero a domanda dell'interessato, si insiste affinché nelle condizioni generali di contratto si specifichi con adeguata evidenza il diritto dell'istante a richiedere il rimborso delle dette somme, predisponendo eventualmente anche un apposito modulo *standard*.

Art. 4 (“Domanda di certificazione del diritto all’APE”)

La norma prevede che la suddetta domanda è presentata dal soggetto richiedente all'Inps, indicando espressamente la data di domanda di APE, secondo il modello di cui all'Allegato 1. Si suggerisce di eliminare l'inciso che prevede l'obbligo di indicare “*espressamente la data di domanda di APE*” giacché,

all'atto della presentazione della domanda di certificazione (che è atto prodromico) il richiedente non può avere ancora contezza dell'esatto giorno in cui presenterà la (successiva) domanda di APE, anche in ragione del fatto che il procedimento e la sua durata (stabilita in via ordinatoria in giorni sessanta nel successivo articolo 5) sono interamente gestiti dall'Inps. Andrebbe, pertanto, conseguentemente modificato anche l'Allegato 1 nella parte in cui prevede, in apposito spazio da riempire a cura del richiedente, l'obbligo di indicare la data di presentazione della domanda di APE.

Si invita, infine, a valutare la possibilità di consentire – con un comma o un periodo *ad hoc* – la presentazione della domanda di certificazione del diritto all'APE in un momento anteriore rispetto all'effettiva maturazione del requisito anagrafico, fermo restando – ovviamente – che il diritto all'anticipo pensionistico decorrerà pur sempre dalla maturazione di tutti i requisiti previsti dalla legge. Tale previsione, infatti, consentirebbe al richiedente di ottenere una certificazione da parte dell'Inps in modo più tempestivo ai fini della presentazione della successiva domanda di APE. Potrebbe essere ragionevole stabilire la possibilità di presentare la domanda fino a sei mesi prima della data di maturazione del requisito anagrafico, anche tenuto conto del fatto che il regolamento stesso, nel successivo articolo 5, prevede, in via ordinatoria, una durata del procedimento certificatorio pari a sessanta giorni.

Il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 4 dispone che l'INPS verifica “*la validità della delega rilasciata dal richiedente all'intermediario*”. Tuttavia, la possibilità di delegare alla presentazione della domanda un intermediario a ciò autorizzato (essenzialmente, i Patronati) viene prevista espressamente soltanto al successivo art. 7, comma 12, in relazione alla domanda di APE e alla verifica dello stato della pratica. Appare opportuno chiarire espressamente, nel contesto dell'art. 4, che la delega può avvenire anche in relazione alla domanda di certificazione e non solo in relazione agli adempimenti di cui all'art. 7. Peraltro, ad avviso di questo Consiglio di Stato, la possibilità di delega merita, in generale, un convinto apprezzamento, soprattutto perché, a

differenza dell'APE sociale, quello volontario è richiedibile soltanto telematicamente e, quindi, vi potrebbe essere, dalla parte di alcune fasce di utenti, la necessità di assistenza non soltanto “a valle,” nel momento della verifica dello stato della pratica, ma anche in fase di avvio della intera procedura, ovvero al momento della presentazione della domanda di certificazione.

La suddetta previsione, tuttavia, dovrebbe essere affiancata, ai fini di meglio perseguire l'intento di rendere assistenza al pubblico degli utenti, da altre forme di comunicazione, informazione, interlocuzione e orientamento, quali, per esempio, sportelli di ricevimento e di accoglienza presso l'Inps e numeri verdi, serviti da un adeguato *call center*.

Si suggerisce, pertanto, in uno con l'introduzione di tali sistemi di informazione, di prevedere un apposito articolo di regolamento, a ciò specificamente dedicato, anche eventualmente collocandolo tra gli articoli 4 e 5, e rinominando, conseguentemente, tutti i successivi.

Articolo 5 (“Certificazione del diritto all'APE)

Il primo comma prevede un termine per la conclusione del procedimento di certificazione da parte dell'Inps pari a sessanta giorni. Andrebbe probabilmente precisato che la violazione di tale termine – che ha, comunque, natura ordinatoria – non implica pregiudizio per le situazioni dei richiedenti, giacché è dal giorno della maturazione dei requisiti per l'accesso alla prestazione che si ha diritto all'anticipazione pensionistica e alla riscossione, eventualmente, dei ratei arretrati.

Nondimeno, poiché in questo caso si tratta di un'anticipazione onerosa per il richiedente (che più riceve come APE, più sarà tenuto a restituire dopo il pensionamento), si suggerisce di indicare che la corresponsione dei ratei arretrati avvenga soltanto per coloro che espressamente li richiedano (ovvero, in alternativa, che non avvenga per coloro che espressamente vi rinuncino), e ciò evidentemente al fine di consentire a ciascuno di calibrare l'entità

dell'onere del successivo rimborso sulle proprie concrete ed effettive esigenze.

Si tratta, in sostanza, di un'ulteriore applicazione dello stesso principio che si è già declinato retro, in relazione all'art. 3, con riguardo all'eventuale corresponsione degli arretrati che, per chi ne abbia i requisiti, siano maturati tra il 1° maggio 2017 e la data di effettiva accessibilità dell'APE volontario.

Sempre il primo comma prevede che la comunicazione da parte dell'Inps dell'esito della domanda al richiedente avvenga esclusivamente in forma telematica mediante pubblicazione sul sito istituzionale. Andrebbe meglio specificato che la pubblicazione avviene nella sezione riservata al richiedente, con contestuale invio dell'avviso di comunicazione di avvenuta pubblicazione all'indirizzo di posta elettronica del richiedente, similmente a quanto previsto dal successivo art. 7, comma 12 per quanto concerne il perfezionamento dell'APE. Peraltro, nell'Allegato 1 è già previsto un apposito spazio da riempire con l'indicazione dell'indirizzo e-mail del richiedente.

Ancora in merito all'art. 5, andrebbe precisato meglio precisato al comma 1, lettera a), dopo le parole “*requisiti di cui all'art. 3*”, che si fa riferimento ai requisiti di cui ai commi 1, 2 e 3 del detto articolo, giacché il comma 4 – come sopra osservato – fa riferimento non alla disciplina dei requisiti soggettivi per l'accesso al beneficio, bensì alla regolamentazione degli effetti, sotto un profilo diacronico, dell'interruzione del beneficio a seguito del percepimento di altra pensione o trattamento pensionistico diretto. Analoghe considerazioni possono essere spese in relazione alla lettera b) del medesimo articolo, giacché anche qui il riferimento è chiaro ai requisiti per l'accesso al beneficio (art. 3, commi 1, 2 e 3).

Articolo 6 (“Importo minimo e massimo del diritto di APE ottenibile”)

Va chiarito, al comma 5, se il riferimento agli assegni divorzili si intende esteso, altresì, agli assegni stabiliti in sede di separazione tra coniugi.

Ulteriore osservazione concerne la formulazione del comma 6, ove è specificato che “*Ai fini del presente articolo, l'ammontare massimo della quota mensile*

di APE ottenibile è calcolato sulle base degli elementi forniti sotto la responsabilità del richiedente e con piena manleva dell'Inps". A parte la correzione di mero drafting relativamente alla parola "sulle", che va scritta correttamente "sulla", si suggerisce la sostituzione dell'espressione "Ai fini del presente articolo" con quella "Ai fini della determinazione dell'ammontare massimo della quota mensile di APE ottenibile ai sensi del precedente comma 5", giacché rientrano sotto la responsabilità personale del richiedente i soli elementi afferenti le poste debitorie di cui al medesimo comma 5 (rate per mutui con periodo di ammortamento superiore a quello previsto per l'APE, debiti erariali, assegni divorzili e di mantenimento).

Gli altri elementi, invece, e segnatamente quelli di cui ai commi 2 e 4 del medesimo articolo, rientrano sotto la piena responsabilità dell'Inps e non del richiedente, derivando da informazioni presenti negli archivi dell'Inps, sicché gli stessi non potrebbero esservi genericamente ricompresi, tant'è vero che il medesimo comma 2, nell'ultimo periodo, precisa che il calcolo dell'importo mensile del trattamento pensionistico deve essere effettuato sulla base degli elementi presenti negli archivi dell'Inps. L'osservazione trova una conferma anche nelle modalità di predisposizione degli Allegati allo schema di d.P.C.M. L'Allegato 1, che infatti fa riferimento agli elementi e alle informazioni presenti negli archivi dell'Inps al momento della certificazione, non contiene – esattamente – nessuna dichiarazione implicante la responsabilità del richiedente e nessuna manleva dell'Inps nell'effettuazione del calcolo. L'Allegato 2, al contrario, che è relativo alla domanda di APE, contiene anche le dichiarazioni ai sensi dell'art. 76 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, relative agli elementi e alle informazioni di cui all'art. 7, il quale richiama al suo comma 6, lett. b), c) e d) i limiti contemplati all'art. 6, comma 5, i quali – soli – rientrano nella piena disponibilità del soggetto richiedente e, pertanto, possono giustificare la piena manleva dell'Inps ai sensi del successivo comma 6.

Articolo 7 ("Domanda di APE")

Le osservazioni da sollevarsi sono molteplici.

Il comma 4 disciplina l'istituto del recesso dal contratto di finanziamento e dal contratto di assicurazione, tramite il rinvio a quanto previsto dalla legge primaria (art. 1, comma 169, secondo e terzo periodo, della legge 11 dicembre 2016, n. 232), secondo cui l'esercizio del diritto di recesso segue la disciplina di cui agli articoli 125-*ter* del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385) e 67-*duodecies* del Codice del consumo (Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206). In deroga all'articolo 67-*duodecies*, comma 2, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, il termine per recedere dal contratto di assicurazione di cui ai commi da 166 a 186 del presente articolo è di quattordici giorni.

Attesa quest'ultima importante precisazione, l'incertezza non riguarda la durata del termine per l'esercizio del diritto di recesso (che, per espressa deroga legislativa, rimane fissata in quattordici giorni, nonostante il contratto di assicurazione abbia ad oggetto il rischio di premorienza), bensì l'esatto momento da cui inizia a decorrere tale termine.

Va premesso, innanzitutto, che a norma del citato art. 125-*ter*, trattandosi di uso di tecniche di comunicazione a distanza, qual è quella mediante flussi telematici, il termine andrebbe calcolato ai sensi dell'articolo 67-*duodecies*, comma 3, del Codice del consumo.

Tale ultima disposizione prevede che il termine durante il quale può essere esercitato il diritto di recesso decorre alternativamente:

- a) dalla data della conclusione del contratto, tranne nel caso delle assicurazioni sulla vita, per le quali il termine comincia a decorrere dal momento in cui al consumatore è comunicato che il contratto è stato concluso;
- b) dalla data in cui il consumatore riceve le condizioni contrattuali e le informazioni di cui all'articolo 67-*undecies*, se tale data è successiva a quella di cui alla lettera a).

Va, inoltre, rammentato, che la Legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede all'art. 1, comma 169, quinto periodo, che le informazioni precontrattuali e contrattuali previste ai sensi di legge sono fornite, in formato elettronico e su supporto durevole, al soggetto richiedente dall'INPS, per conto del finanziatore e dell'impresa assicurativa. La norma non precisa i tempi e le modalità della suddetta comunicazione e, con formula altrettanto generica ed imprecisa, aggiunge che il finanziatore e l'impresa assicurativa forniscono all'INPS, “*in tempo utile*”, la documentazione necessaria.

Sul punto lo schema di regolamento nulla dispone in via attuativa, creando forti incertezze interpretative in ordine all'individuazione di esatta decorrenza del termine per il recesso.

La soluzione interpretativa è, poi, complicata dall'individuazione dell'esatta natura giuridica da attribuire alla fattispecie dell'APE: occorre stabilire se si tratta di fattispecie complessa, a formazione progressiva ed autonoma rispetto ai singoli contratti (di finanziamento e di assicurazione) che la compongono, oppure se è la risultante del collegamento negoziale tra il contratto di finanziamento e quello di assicurazione.

Si segnala, pertanto, l'opportunità di meglio specificare:

- 1) se il momento di decorrenza del termine per l'esercizio del diritto di recesso è unico (come parrebbe evincersi dal disposto di cui al successivo comma 12, secondo cui “*L'APE si perfeziona alla data in cui sono pubblicate in formato elettronico, nella sezione riservata al richiedente sul sito istituzionale Inps, l'accettazione del contratto di finanziamento e l'accettazione della proposta di assicurazione*”) ovvero se sussistono due momenti di decorrenza relativi, l'uno, al contratto di assicurazione e, l'altro, al contratto di finanziamento;
- 2) in qual senso va inteso il rinvio disposto dall'art. 1, comma 169, secondo e terzo periodo, della legge n. 232/2016 all'articolo 67-*duodecies*, comma 3, lettera a) del Codice del consumo, secondo cui il termine per il recesso decorre dalla data della conclusione del contratto, tranne nel caso delle assicurazioni sulla vita, per le quali il termine comincia a decorrere dal

momento in cui al consumatore è comunicato che il contratto è stato concluso. Laddove, infatti, per “*conclusione del contratto*” si intendesse il perfezionamento della fattispecie di APE ai sensi del comma 12 dell’art. 7 in commento, si dovrebbe chiarire che il termine non decorre se non dal momento della pubblicazione sul sito istituzionale dell’Inps di entrambe le accettazioni delle proposte contrattuali. Ed in tal caso sorgerebbe, altresì, la necessità di coordinare tale soluzione con la previsione per la quale, secondo il citato *67-duodecies*, nel caso delle assicurazioni sulla vita, il termine comincia a decorrere dal momento in cui al consumatore è comunicato che il contratto è stato concluso. Allo stato, invece, va rilevata, oltre alla mancanza del suddetto coordinamento, pure la discrasia derivante dal fatto che, mentre l’accettazione della proposta di contratto di finanziamento è comunicata dall’istituto finanziatore all’Inps e al richiedente (comma 10 dell’art. 7), analoga previsione non è sancita in relazione all’accettazione della proposta di contratto di assicurazione (comma 11 dell’art. 7), che l’impresa assicuratrice è tenuta a comunicare al solo Inps e non già al richiedente.

La suddetta discrasia appare ancor più meritevole di un intervento chiarificatore in quanto la disciplina consumeristica deroga alla regola generale secondo cui il termine per il recesso decorre dalla data della conclusione del contratto (intendendosi per essa l’accettazione dell’altrui proposta contrattuale), tranne nel caso delle assicurazioni sulla vita, per le quali il termine comincia a decorrere dal momento in cui al consumatore è comunicato che il contratto è stato concluso: comunicazione che nello schema di regolamento è prevista per l’accettazione della proposta di contratto di finanziamento e non già, come forse sarebbe stato più logico prevedere, per quella del contratto di assicurazione.

3) che, in ogni caso, il termine di esercizio del diritto di recesso non decorre se non dal momento in cui il richiedente, ai sensi della lettera b) dell’articolo *67-duodeciescit.*, riceve le condizioni contrattuali e le informazioni di cui all’articolo *67-undecies*, se tale data è successiva a quella di conclusione del

contratto. Andrebbe, inoltre, puntualmente specificato che tra le dette informazioni precontrattuali e contrattuali sono ricomprese le comunicazioni relative alla determinazione del piano di ammortamento e all'entità della rata di ammortamento mensile.

4) se, nel caso di specie, si debba fare applicazione della previsione di cui all'art. 125 *ter*, comma 4, T.U.B., secondo cui *“Il recesso disciplinato dal presente articolo si estende automaticamente, anche in deroga alle condizioni e ai termini eventualmente previsti dalla normativa di settore, ai contratti aventi a oggetto servizi accessori connessi col contratto di credito, se tali servizi sono resi dal finanziatore ovvero da un terzo sulla base di un accordo col finanziatore. L'esistenza dell'accordo è presunta. È ammessa, da parte del terzo, la prova contraria”*. Ciò nell'ipotesi in cui si ritenesse, come parrebbe congruente, che il contratto di assicurazione sia un servizio accessorio connesso al contratto di finanziamento. In tal caso, il recesso avverrebbe in via automatica e dipenderebbe da quello esercitato nei confronti del contratto di finanziamento.

Al comma 5 vanno aggiunte le parole *“di contratto”* dopo la parola *“proposta”* e prima delle parole *“di assicurazione”*, giacché oggetto della proposta è la stipula del contratto di assicurazione.

Al comma 6, lettera d), si reitera quanto già osservato a proposito dell'art. 6, comma 5, e quindi va chiarito se l'espressione *“asegni divorzili”* si intende estesa anche agli asegni stabiliti in sede di separazione dei coniugi.

Il comma 8 contiene l'elenco delle situazioni, da dichiarare sotto la propria responsabilità ai sensi dell'art. 76 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, la cui sussistenza, ovvero l'assenza di veridicità in ordine alla loro insussistenza, potrebbero rilevare, ai sensi del successivo articolo 8, quali cause di mancata accettazione della proposta di contratto di finanziamento da parte dell'istituto finanziatore.

La lettera a) fa riferimento alle *“esposizioni creditizie scadute e non pagate o sconfinanti da oltre 90 giorni”*. Si suggerisce di riformulare l'espressione nel seguente modo: *“non avere, nei confronti di banche o di altri operatori finanziari,*

esposizioni per debiti scaduti e non pagati da oltre novanta giorni?” giacché più aderente al dato normativo del codice civile (che parla di debiti, e non di esposizioni creditizie), oltre che più chiara. Peraltro, l’esigenza di esplicitare, nella lettera in commento, che essa si riferisce ai soli debiti nei confronti degli operatori finanziari consegue al rilievo che, altrimenti, essa assorbirebbe qualsiasi ipotesi, risultando oggettivamente troppo lata rispetto a qualunque intento: ad avviso di questa Commissione speciale, è pertanto necessario escludere ogni rilevanza ai debiti verso fornitori diversi (che, fra l’altro, i c.d. “esodati” potrebbero aver assunto proprio in attesa di poter far fronte, anche grazie all’APE, a quelle esigenze primarie cui la presente normativa intende fornire adeguata risposta).

La lettera b), la quale fa riferimento alla condizione di non avere conoscenza (*cd.* buona fede in senso soggettivo) di essere registrato negli archivi della centrale dei rischi gestita dalla Banca d’Italia ovvero altri sistemi di informazione gestiti da soggetti privati, potrebbe essere interamente soppressa sull’assorbente rilievo dell’operatività della previsione di cui alla successiva lettera e), la quale, appunto, per la sua estrema latitudine, è tale da ricomprendere ogni tipo di iscrizione (per protesti, assegni bancari e postali e carte di credito) nell’archivio istituito presso la Banca d’Italia, denominato Centrale di Allarme Interbancaria – CAI.

In alternativa, laddove si ritenesse di conservare comunque la lettera b), se ne suggerisce la riformulazione nel seguente modo: 1) aggiungere la parola “*attualmente*” dopo la parola “*essere*” e prima della parola “*registrato*” giacché, trattandosi di requisito ostativo, esso va inteso in senso restrittivo e, comunque, connotato dal carattere dell’attualità, potendo, in ipotesi, essere già intervenuta, rispetto al momento della presentazione della domanda di APE, la cancellazione di un’originaria iscrizione (eventualmente anche per effetto di un provvedimento giurisdizionale cautelare); 2) sopprimere il riferimento all’iscrizione in un sistema di informazioni creditizie gestito da soggetti privati, doverosamente restringendo, dunque, il campo delle iscrizioni

pregiudizievoli ed ostative ai soli archivi della centrale dei rischi gestita dalla Banca d'Italia; 3) precisare meglio il riferimento all'espressione "*per l'inadempimento di uno o più prestiti*", ovvero se si tratti di mutui o di finanziamenti in genere (in proposito si raccomanda, quantomeno, di sostituire il riferimento a "*uno o più prestiti*" con altra terminologia, più congruente con le locuzioni tecnico-giuridiche proprie del diritto civile).

Alla lettera d) appare utile aggiungere, dopo l'espressione "*non avere pignoramenti in corso*" la seguente: "*o estinti senza integrale soddisfazione dei creditori*".

Si suggerisce poi di sopprimere l'ultimo periodo ("*Nel caso in cui una o più delle predette dichiarazioni rese dal soggetto richiedente non fossero veritiere, l'istituto finanziatore può rigettare la proposta di contratto di finanziamento ai sensi dell'articolo 8, comma 1*") e di inserirlo sotto la lettera c) del comma 1 dell'art. 8, dedicato per l'appunto alla cause suscettibili di determinare la mancata accettazione della proposta di contratto di finanziamento. La lettera c) del comma 1 dell'art. 8, pertanto, andrebbe riformulata nel seguente modo: "*il soggetto richiedente si trovi in una delle situazioni di cui all'articolo 7, comma 8, ovvero abbia reso dichiarazioni non veritiere in relazione a una o più delle predette situazioni*".

Subito dopo il comma 8 potrebbe, inoltre, essere aggiunto un comma 8-bis per delimitare, anche sul piano temporale, la rilevanza di eventuali pregresse situazioni ostative, attesa la necessità, anche in ragione della natura onerosa dell'anticipo pensionistico, di evitare eccessivi restringimenti della platea dei richiedenti di fronte a situazioni non più caratterizzate da attualità o gravità. Si suggerisce, pertanto, in relazione alle lettere a) e b), di escludere la rilevanza ostativa in relazione a debiti che sono, al momento della presentazione della richiesta di APE, estinti per qualunque causa, ivi compresa la prescrizione; in relazione alle lettere c) ed e), se si sono verificate, rispettivamente, per qualsiasi causa, la chiusura della procedura di composizione della crisi; la cancellazione dell'elevazione del protesto e la cancellazione della registrazione dall'archivio della Centrale di Allarme Interbancaria; in relazione alla lettera d), l'essere, comunque, decorso un anno dall'estinzione non soddisfattiva della

procedura (è l'ipotesi che si è testé suggerito di aggiungere; va da sé che se, invece, la procedura esecutiva si è chiusa con piena soddisfazione dei creditori esecutanti non v'è ragione di attendere alcun termine prima di considerare risolto il problema finanziario del debitore).

Al comma 9, ultimo periodo, andrebbero aggiunte le parole “*di contratto*” dopo la parola “*proposta*” e prima delle parole “*di assicurazione*”.

Al comma 10 la parola “*reiezione*”, in quanto riferita alla proposta, va sostituita con l'espressione “*mancata accettazione*” della stessa.

Al comma 11, ultimo periodo, si reitera la proposta di aggiungere le parole “*di contratto*” dopo la parola “*proposta*” e prima delle parole “*di assicurazione*”.

Il comma 12 disciplina il perfezionamento della fattispecie di APE, precisando che la stessa coincide con la pubblicazione sia dell'accettazione della proposta di contratto di finanziamento che di quella di contratto di assicurazione. Si potrebbe valutare l'opportunità di inserire proprio in questa sede, a migliore tutela della posizione del richiedente, l'obbligo da parte dell'istituto finanziatore e dell'impresa assicuratrice, di pubblicare, al più tardi in tale momento, sul medesimo sito istituzionale Inps, nella sezione riservata al richiedente, le informazioni precontrattuali e contrattuali, qualora non comunicate prima, anche al fine di far decorrere con chiarezza il termine per il recesso (*cf.* il rilievo relativo al comma 4 dello stesso art. 7).

Il comma 13 disciplina, invece, uno degli aspetti fondamentali che rende l'anticipo pensionistico (unitamente all'onerosità del finanziamento del capitale, dei premi assicurativi e della commissione di accesso al fondo di garanzia) sostanzialmente neutro rispetto ai vincoli di finanza pubblica, ovvero l'adeguamento dei requisiti pensionistici all'aspettativa di vita. Qualora, infatti, in corso di erogazione dell'APE, intervenga il detto adeguamento, la durata del prestito è rideterminata in misura pari all'incremento, con conseguente rideterminazione del debito residuo, comprensivo della quota relativa al premio assicurativo e del relativo piano di ammortamento.

Questa Commissione speciale, in termini generali, non può esimersi dal rilevare un'antinomia che nasce dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232. Questa legge ha inteso, nelle sue migliori intenzioni, conciliare il problema del minore impatto possibile dell'anticipo pensionistico sugli obiettivi di contenimento della spesa pubblica con quello, opposto, della massima sostenibilità possibile della rata di ammortamento, dettando tutta una serie di prescrizioni volte a stabilire il massimo importo della quota mensile di APE ottenibile. Prescrizioni, invero, previste in modo ancora più limitativo nello schema di parere in esame (articolo 6) rispetto a quanto già dettato in sede di legge primaria.

Ciò premesso, va osservato che il legislatore non ha, probabilmente, affrontato adeguatamente il problema della rideterminazione del piano di ammortamento e dell'importo della nuova rata di ammortamento a cagione del previsto meccanismo di adeguamento all'aspettativa di vita, nell'ipotesi, di non rara verifica, in cui sia già trattenuto il massimo importo della quota mensile di APE ottenibile. Si auspica, pertanto – non essendo il problema, probabilmente, risolvibile in sede di stipulazione degli accordi quadro – un intervento del legislatore mediante l'inserimento di una norma *ad hoc* che tenga conto dell'esigenza, necessitata, di tenere fermo l'adeguamento alla speranza di vita e di quella, altrettanto urgente, di non determinare un eccessivo squilibrio al sinallagma del contratto di assicurazione. Pertanto, allo stato, parrebbe preferibile l'opzione che consentisse di rideterminare anche oltre i limiti attualmente previsti il massimo importo della quota mensile di APE ottenibile, piuttosto che una soluzione che consentisse un allungamento della durata del prestito, considerando che già ora la stessa si pone, tenuto conto del requisito anagrafico attuale (63 anni), oltre la durata della vita media delle persone.

Laddove il suggerimento non venisse accolto, si prospetta la possibilità, in alternativa, di vagliare l'ipotesi dell'allungamento del periodo di rimborso del finanziamento (questa opzione, nondimeno, suscita maggiori perplessità,

perché riverbererebbe effetti sulla stessa causa del contratto di assicurazione del credito).

L'importanza degli effetti conseguenti 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 non poco sulla fase di esecuzione del contratto e sul sinallagma contrattuale, dovrebbero essere oggetto di specifica informativa precontrattuale e contrattuale, attraverso la predisposizione di clausole chiare e immediatamente intellegibili da parte della platea dei richiedenti.

Articolo 8 ("Reiezione del finanziamento")

Al riguardo può essere svolta una prima osservazione concernente la rubrica dell'articolo in esame, di cui si suggerisce la sostituzione con la seguente espressione: *"Mancata accettazione della proposta del contratto di finanziamento"*, trattandosi, infatti, non di un'ipotesi di rigetto quanto di mancata accettazione dell'altrui proposta contrattuale.

In merito, invece, alla formulazione del primo comma possono essere svolte le seguenti osservazioni.

Sul piano formale l'espressione *"rigetta la proposta"* potrebbe essere sostituita con la seguente: *"può non accettare la proposta"*.

Sul piano contenutistico, invece, dovrebbero essere maggiormente specificati i poteri esercitabili dall'istituto finanziatore in relazione alla verifica delle dichiarazioni effettuate dal soggetto richiedente. Il comma 1 dell'art. 8, infatti, si riferisce a non meglio precisate *"verifiche abitualmente svolte per analoghe tipologie di finanziamento"*, senza chiarire in che cosa consisterebbero esattamente le verifiche, che tipo di poteri vengono esercitati, quali banche dati consultate per i relativi riscontri; non vengono esemplificate, nemmeno a livello descrittivo, quali tipologie di indagini le banche e gli altri intermediari finanziari svolgono *"abitualmente"*, soprattutto se si considera che parametro di riferimento, nelle intenzioni dello schema di decreto, sarebbero *"analoghe*

tipologie di finanziamento”, trascurando del tutto l’innovatività e la forte specificità dello strumento in esame, non comune nel panorama dell’erogazione dei finanziamenti. In alternativa, si suggerisce, eventualmente, di precisare termini e modalità delle verifiche in sede di stipulazione degli accordi quadro di cui all’art. 11.

Altro rilievo può svolgersi in relazione alla apparente tassatività dei casi di esclusione che determinano il rigetto della richiesta di finanziamento (*rectius*, la mancata accettazione della proposta del contratto di finanziamento).

La lettera a) del comma 1 dell’art. 8, infatti, fa riferimento a errori o mancanze nelle dichiarazioni effettuate dal soggetto richiedente in sede di presentazione della domanda di APE ai sensi dell’art. 7, comma 6, senza precisare se taluni errori e mancanze potrebbero essere emendati, corretti o integrati. Ciò farebbe pensare a una sostanziale atipicità delle cause che giustificano, da parte dell’istituto finanziatore, il rifiuto di contrattare, misura peraltro non soltanto eccessiva e non proporzionata nel rapporto tra il mezzo e il fine (ben potendo immaginarsi puri errori materiali o mancanze emendabili, non afferenti la veridicità del contenuto intrinseco di quanto dichiarato), ma addirittura contraria allo spirito della legge, che ha 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 (finanziamento e assicurazione) nel quadro dei *cd.* obblighi di contrarre (nella specie di fonte verosimilmente negoziale, come si chiarirà meglio *infra*).

A tale proposito si suggerisce – in quanto misura utile ad evitare o ridurre anche un futuro contenzioso, con dispendio di energie e impatto economico a carico della finanza pubblica – di aggiungere un ulteriore comma per regolamentare un *sub*-procedimento interlocutorio avente ad oggetto richieste di chiarimento da formularsi da parte dell’istituto finanziatore al soggetto richiedente, con risposte da presentarsi mediante osservazioni scritte.

Allo scopo, invece, di gestire il contenzioso nascente dalla mancata accettazione delle proposte di contratto di finanziamento, si suggerisce

l'opportunità di aggiungere un ulteriore comma dedicato a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, quali ad esempio mediazione o camere di conciliazione, direttamente gestiti dall'Inps e da regolamentarsi anche in sede di stipulazione degli accordi quadro di cui all'art. 11.

Si raccomanda, in proposito, di esplicitare l'obbligatorietà – solo per gli Istituti che aderiscano agli accordi-quadro e, dunque, non anche per i soggetti richiedenti l'APE (che necessariamente conservano il diritto di adire la giurisdizione a tutela dei propri diritti e interessi) – di conformarsi a quanto stabilito in sede di mediazione o di proposta conciliativa (se accettata dal richiedente), con conseguente obbligo di accettare la proposta di contratto di finanziamento (ossia di concludere tale contratto) ove tale sia stato l'esito della procedura di a.d.r. (“*alternative dispute resolution*”).

Peraltro, posto che la fonte di tali a.d.r. e della relativa obbligatorietà per l'imprenditore che abbia aderito agli accordi-quadro non può essere, ovviamente, quella della normazione secondaria (ossia il presente Regolamento), occorre che quest'ultima (ossia l'emanando Regolamento) oneri chiaramente i soggetti che saranno chiamati a stipulare detti accordi-quadro di prevedere, ivi, le pertinenti clausole negoziali atte a realizzare siffatte procedure di a.d.r., altresì disciplinandone i profili di vincolatività per le imprese finanziarie che aderiranno agli accordi-quadro medesimi: in tal modo si realizzerà opportunamente il risultato perseguito, e testé indicato, ma ancorandone la fonte, come si è già accennato, all'attività negoziale delle imprese stesse che, aderendo al contratto normativo, si autovinceranno al relativo contenuto precettivo.

Siffatti vincoli (accettazione dell'a.d.r. e obbligo di rispettarne gli esiti) legittimamente promaneranno dalla fonte negoziale che, riconducendoli tecnicamente ad autovincoli (o, con altra terminologia, ad autoregolamento vincolante di interessi), risulta essere la più adeguata *sedes materiae* di tale disciplina.

Né può dubitarsi della potestà del legislatore secondario di indicare, in questa sede regolamentare, i contenuti negoziali (sub specie a.d.r., etc.) che le parti (su iniziativa di quella pubblica) siano indotte a inserire nell'accordo-quadro.

Articolo 9 (“Obblighi degli istituti finanziatori e delle imprese assicuratrici”)

Si raccomanda di meglio specificare il limite della “deroga a quanto previsto ai sensi del Titolo VI del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385”, considerata l'estrema ampiezza di tale Titolo VI e la conseguente difficoltà di individuare l'esatta portata della deroga, nonché di sopprimere la parola “bancario” relativa al conto corrente di cui al comma 3, secondo periodo.

Articolo 10 (“Obblighi dell’Inps”)

L'ultimo comma dell'articolo in esame concerne le relazioni trimestrali da comunicarsi a cura dell'Inps, di cui si è già detto meglio sopra a proposito della relazione AIR. In questa sede ci si limita a ribadire la opportunità di meglio specificare il tipo di informazioni da comunicare e i parametri in base ai quali organizzare le stesse, essendo l'età dei soggetti e l'ammontare del finanziamento richiesto dati non particolarmente significativi al fine di monitorare il successo dell'istituto nel concreto svolgersi del rapporto, da un punto di vista diacronico, sicché andrebbero perlomeno comunicate le variazioni dei piani di ammortamento e le ipotesi di ricalcolo della rata mensile di ammortamento (ad esempio, a cagione dell'interruzione dell'erogazione dell'APE, dell'estinzione anticipata, dell'adeguamento alla speranza di vita).

Articolo 11 (“Accordi Quadro con gli istituti finanziatori e le imprese assicurative”)

Come corollario di quanto si è già detto, risulterebbe necessario, laddove il Governo accogliesse il suggerimento – prospettato in relazione all'art. 8 – di prevedere sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, quali ad esempio mediazioni o camere di conciliazione, direttamente gestiti dall'Inps, di disciplinarne la regolamentazione nell'ambito degli accordi quadro.

Altrettanto è a dirsi per le controversie che dovessero sorgere in relazione al rimborso o al recupero delle quote (non godute) dei premi assicurativi e della commissione di accesso al fondo versati e già computati nel piano di ammortamento (artt. 3, comma 4 e 12, comma 6).

Un'ultima osservazione può svolgersi nei confronti del comma 5 nella parte in cui prevede l'esonero della responsabilità contrattuale ed extracontrattuale dell'Inps, dovendosi espungere la parola "*qualsivoglia*" e sostituirla con l'espressione "*eccetto dolo e colpa grave*", più consona ai principi generali codicistici che regolano la limitazione e l'esonero della responsabilità (art. 1229, comma 1 c.c.).

Diversamente, l'esonero di responsabilità che fosse riferito anche ai casi di dolo o di colpa grave non potrebbe non incorrere nella nullità comminata dalla citata norma del codice civile, ovvero comunque derivante dalla piana applicazione del principio generale e inderogabile di diritto civile di cui essa è espressione.

Articolo 12 ("Estinzione anticipata del finanziamento")

Si reitera quanto già detto a proposito delle osservazioni all'art. 3, comma 4, ovvero il suggerimento di volere valutare – stante il silenzio del regolamento sul punto – la possibilità, rispettivamente, negli accordi quadro, per la parte di premio assicurativo, e nelle istruzioni operative, per la parte di commissione di accesso al fondo, di prevedere un rimborso automatico dei crediti concernenti la quota (non goduta) dei premi assicurativi e della commissione di accesso al fondo versati in conseguenza dell'estinzione anticipata del finanziamento.

Il rimborso automatico, come si è già detto, rappresenta un sistema di liquidazione più favorevole e più funzionale al perseguimento degli interessi del richiedente, il quale potrebbe non avere nemmeno esatta contezza del suo diritto al recupero dei suddetti crediti. In alternativa, laddove si optasse per una modalità di recupero a domanda dell'interessato, si suggerisce di bene specificare nelle condizioni generali di contratto il diritto dell'istante a

richiedere il rimborso delle dette somme, magari anche, eventualmente, predisponendo apposito modulo *standard*.

Resta salvo, in ogni modo, il diritto dell'interessato di adire le opportune sedi in ipotesi di contestazione della somma liquidata.

Anche in questo caso, come già prospettato relativamente alle controversie che dovessero sorgere tra il richiedente e l'istituto finanziatore, si reitera il suggerimento di prevedere l'istituzione di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie (mediazione, camere di conciliazione) gestiti dall'Inps e fatti oggetto di autovincolo negoziale negli accordi quadro di cui all'art. 11.

Nessun rilievo si formula in ordine agli artt. 13 (*“Condizioni e modalità di funzionamento del fondo di garanzia”*), 15 (*“Surroga del fondo di garanzia”*), 17 (*“Operatività della garanzia dello Stato”*), 18 (*“Trattamento e riservatezza dei dati personali”*).

Articolo 14 (“Attivazione della garanzia del fondo di garanzia”)

Si suggerisce la riformulazione della rubrica nel seguente modo: *“Attivazione della garanzia del fondo”* giacché l'art. 1 - che reca le definizioni generali contenute nel decreto – lo definisce alla lettera b), alternativamente, *“fondo di garanzia o fondo”*.

Anche la lettera a) del comma 1 potrebbe essere più opportunamente riformulata con la seguente espressione: *“ove sia revocata la pensione da parte dell'Inps;”* per renderla più consona, sul piano lessicale, alle espressioni utilizzate nelle successive lettere.

Si rimette, infine, alla valutazione del Governo l'opportunità di innalzare congruamente l'importo, pari a 100 euro, individuato nella lettera b) quale limite di tollerabilità – in ipotesi di mancata corresponsione della o delle rate di ammortamento mensili – per l'attivazione della garanzia del fondo da parte dell'istituto erogatore, sembrando, la detta somma, assai esigua e facilmente superabile anche già col mancato pagamento di un solo rateo.

Articolo 16 (“Inefficacia della garanzia”)

Si segnala, ancora una volta, l'inopportunità dell'utilizzo di espressioni generiche che non consentono di attribuire un significato ed un contenuto certo: viene detto, infatti, che la garanzia del fondo non opera in ipotesi di dati, notizie o dichiarazioni mendaci, inesatte o reticenti "*se quantitativamente e qualitativamente rilevanti?*" ai fini dell'ammissibilità all'intervento del fondo e note all'istituto finanziatore.

Articolo 19 ("Disposizioni finali").

Si suggerisce di inserire l'espressione "*e nel rispetto*" dopo la parola "*ambito*" e prima delle parole "*di quanto*".

Articolo 20 ("Entrata in vigore")

La norma prevede che il regolamento entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, così derogando alla previsione contenuta nell'articolo 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (*cd. preleggi*).

Come è noto, in base all'articolo 10, comma 1, delle preleggi "*le leggi e i regolamenti diventano obbligatori nel decimoquinto giorno successivo, salvo che sia altrimenti disposto*".

La consolidata giurisprudenza consultiva di questo Consiglio di Stato (a far data da Cons. Stato, ad. gen. 22 aprile 1991, n. 21), ha in diverse occasioni ritenuto che la formulazione letterale della disposizione legislativa consentirebbe anche al regolamento di prevedere, pur in assenza di un'autorizzazione legislativa, una propria diversa *vacatio legis*.

Appare, tuttavia, opportuno segnalare (anche in vista del possibile futuro contenzioso) che un diverso e più rigoroso indirizzo interpretativo, sostenuto peraltro dalla dottrina maggioritaria, ritiene che debba essere sempre la legge a prevedere, anche per i regolamenti, la deroga all'ordinaria *vacatio* di quindici giorni (e ciò essenzialmente in ragione della natura primaria del citato art. 10: che, se contenesse in se stesso la deroga al proprio precetto, sarebbe stato

sostanzialmente *inutiliter* dato, incorrendosi dunque in una sorta di sua poco congruente *interpretatio abrogans*).

Si suggerisce, pertanto, l'opportunità di rispettare l'ordinario termine di *vacatio legis* per l'entrata in vigore del regolamento.

Questo lasso di tempo, peraltro, ben potrebbe essere utilmente impiegato per la sollecita stipulazione degli accordi quadro di cui all'art. 11, in modo tale da disporre, effettivamente, al termine del periodo di *vacatio*, di tutti gli strumenti per rendere da subito operativa l'APE, in vista del successo dell'introduzione del nuovo istituto.

A ciò si aggiunge la considerazione che un termine di *vacatio* potrebbe essere utile al fine di consentire un'adeguata organizzazione degli intermediari autorizzati a prestare assistenza ai richiedenti (essendo la presentazione della domanda di APE esclusivamente telematica), nonché al fine di predisporre presso l'Inps, come sopra meglio suggerito, sistemi di informazione ed interlocuzione col pubblico degli utenti (sportelli di accoglienza, numeri verdi).

Tutto ciò considerato, valuterà, pertanto, il Governo se sussistano, comunque, effettive ragioni d'urgenza per prevedere l'entrata in vigore immediata del presente regolamento.

In conclusione, nei termini e alle condizioni sin qui indicate, il parere è favorevole a che il regolamento prosegua il suo corso.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole con osservazioni della Commissione speciale.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Daniela Di Carlo Luigi Carbone

Daniela Di Carlo

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio