

Atto Camera n. 1071 del 6 agosto 2018

Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici superiori a 4.000 euro mensili

PROPOSTA DI LEGGE

Presentata dai deputati D'UVA e MOLINARI.

Relazione illustrativa

L'intervento normativo oggi proposto prevede un meccanismo di ricalcolo della quota retributiva delle pensioni e degli assegni vitalizi di importo complessivo pari o superiore alla soglia degli 80.000 euro lordi annui, in esito al quale i trattamenti pensionistici più elevati, le cc.dd. **pensioni d'oro**, risulteranno ridotti. Le risorse che verranno liberate in esito a questo ricalcolo saranno destinate all'integrazione delle pensioni minime e delle pensioni sociali., elevando i trattamenti che oggi si attestano intorno ai 450 euro mensili fino alla soglia dei 780 euro. Le misure introdotte scaturiscono dalla evidente necessità di apportare al settore pensionistico un correttivo improntato a ragioni solidaristiche e di equità sociale, ancor più urgente nell'attuale fase socioeconomica del Paese.

Infatti, in costanza di una congiuntura economica che da qualche anno ha assunto un carattere di grave criticità, non solo in ambito nazionale, le fasce reddituali più basse della popolazione si trovano ad affrontare difficoltà sempre crescenti. Tra queste le categorie di coloro che percepiscono assegni sociali o pensioni minime sono tra quelle in assoluto più colpite, mentre nel quadro del sistema pensionistico continuano a sussistere ambiti privilegiati, quale quello dei fruitori delle cc.dd. pensioni d'oro. L'osservazione di questo stato di iniquità sociale, venuto ancor più in risalto a causa dell'attuale crisi economica, ha ingenerato nella società civile, e dobbiamo supporre anche nella società politica trasversalmente considerata, una domanda di maggiore equità sociale.

Partiamo dalla considerazione che il sistema pensionistico negli ultimi venticinque anni ha visto una radicale inversione del proprio criterio operativo, in esito al passaggio dal calcolo retributivo a quello contributivo, resosi ineludibile al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio. Con tale trasformazione, pur graduata temporalmente, si sono evidenziate

forti diseguaglianze intergenerazionali (in persistenza delle preesistenti diseguaglianze intergenerazionali, sempre più evidenti in ragione della crescente crisi economica) che hanno alimentato l'attuale, forte istanza sociale di maggiore solidarietà, per rispondere alla quale oggi vengono presentate le disposizioni che qui si illustrano.

L'istanza perequativa che è alla base di questo intervento normativo ha ispirato nel recente passato altre iniziative legislative simili, seppur di portata applicativa più limitata, accolte con prevedibile ostilità da coloro che dalle misure introdotte vedevano incisi i propri diritti patrimoniali. Avverso questi interventi è stata quindi proposta la questione di legittimità costituzionale. L'osservazione dell'evoluzione, in un tempo breve, delle risposte che la giurisprudenza costituzionale ha fornito a queste istanze di tutela è importante e significativa per una prima ipotesi su quello che potrebbe essere il giudizio della Corte nel caso fossero sottoposte al vaglio le disposizioni che siamo qui a presentare. Oggi infatti possiamo sostenere come non solo la società civile e, si suppone, anche quella politica siano ben consapevoli dell'obbligo morale e dell'urgenza di intervenire con un meccanismo correttivo di alcune evidenti iniquità di questo settore del welfare. Questa consapevolezza è palesemente e significativamente cresciuta anche nelle risposte che negli ultimi anni, con le più recenti pronunce, la stessa Corte costituzionale ha dato a coloro che, ritenendosi illegittimamente colpiti nei propri diritti quesiti e nel legittimo affidamento, hanno sottoposto al sindacato di costituzionalità quelle disposizioni correttive di alcuni squilibri sociali.

Trattasi della c.d. giurisprudenza della crisi, che ha evidentemente enfatizzato l'elemento socioeconomico quale ulteriore, fondamentale parametro nella complessiva valutazione di costituzionalità delle norme oggetto delle ordinanze di rimessione. Dalla lettura sinottica di alcune recenti sentenze della Corte, segnatamente la sentenza n° 223/2012, la sentenza n° 116/2013 e da ultimo la sentenza n° 173/2016, emerge evidente l'evoluzione del bilanciamento dei principi e valori costituzionali operato dalla Corte, evoluzione che ha portato ad esiti decisionali impensabili poco tempo addietro. Si pensi a come la Corte (invero già con le ordinanze n° 160 del 2007 e n° 22 del 2003) nel vagliare alcune norme ha palesemente posto l'accento sul loro carattere di misura improntata alla solidarietà previdenziale e pertanto conforme allo spirito degli artt. 2 e 38 Cost., respingendo in tal modo la questione di costituzionalità posta su alcune disposizioni recanti interventi peggiorativi dei trattamenti pensionistici, in quanto valutati non irrazionali e non lesivi "in modo eccessivo" dell'affidamento del cittadino. Il principio emerso è che il legislatore non è interdetto dall'emanare disposizioni modificative dei rapporti di durata in senso sfavorevole, ove esse non siano arbitrarie,

ovvero risultino improntate ad un carattere di ragionevolezza e proporzionalità.

A tale proposito sembra evidente il carattere di non arbitrarietà, ragionevolezza e proporzionalità delle misure di ricalcolo applicate alle cc. dd. pensioni d'oro, in ragione dell'intento teleologico che risponde pienamente al principio di solidarietà sociale cui è improntato il testo costituzionale. Esse possono essere considerate – come si è espressa la Corte costituzionale nella recente sentenza n° 173 del 2016 – una misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico e di sostegno previdenziale ai più deboli (...), imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, valutazione atta a conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n° 69 del 2014, n° 166 del 2012, n° 302 del 2010, n° 446 del 2002, ex plurimis).

L'effettività e la gravità della crisi in cui il sistema attualmente versa consente, nel più recente indirizzo costituzionale, di considerare salvaguardato anche il principio del legittimo affidamento dei soggetti incisi dalle misure di ricalcolo, peraltro improntate al pieno rispetto del principio di proporzionalità dell'intervento, ulteriormente assicurato dalla clausola di salvaguardia che più avanti si andrà ad illustrare.

Può risultare utile ricordare quello che in passato è stato un altro dei motivi di rimessione alla Corte costituzionale di alcuni provvedimenti non dissimili da quello oggi proposto, ovvero la loro presunta natura di mascherato contributo tributario, dalla quale si voleva inferire la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. E' appena il caso di evidenziare come le misure proposte non costituiscono un contributo di natura tributaria, giacché non si tratta di somme prelevate e acquisite dallo Stato, né destinate alla fiscalità generale. Infatti il prelievo è di competenza diretta dell'INPS, che lo trattiene all'interno delle proprie gestioni per specifiche finalità solidaristiche e previdenziali. Su questa tipologia di prelievi la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi con le ordinanze n° 160 del 2007 e n° 22 del 2003, ritenendoli scevri dai denunciati profili di incostituzionalità in quanto volti a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale. La giurisprudenza costituzionale ha già inquadrato interventi legislativi analoghi a quello oggi illustrato nella categoria non dei contributi previdenziali in senso tecnico, ma bensì in quella delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., per cui il richiamo all'art. 53 Cost. risulterebbe del tutto inconferente. Ma quand'anche il riferimento all'art. 53 Cost. fosse ritenuto corretto, la Corte già con un'ordinanza dell'anno 2000 aveva chiarito che la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente

identici e proporzionali per tutte le categorie di imposizione tributaria, ma esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di uguaglianza collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale. E proprio l'INPS, costituitosi in un recente giudizio di legittimità costituzionale, ha fatto richiamo alla consolidata giurisprudenza della Corte per la quale, per un corretto vaglio della sussistenza o meno di una discriminazione rispetto alla generalità dei consociati, l'art. 53 Cost. va considerato in termini non assoluti, ma relativi, imponendo di interpretare il principio dell'universalità dell'imposizione in necessario coordinamento con il principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 3 Cost., essendo ben possibile l'introduzione per singole categorie di cittadini di specifici tributi, purché nei limiti della ragionevolezza.

Dunque, preso atto del più recente indirizzo della Corte che, nell'ottica dello spirito costituzionale di solidarietà politica, economica e sociale e nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità degli interventi, ha già vagliato positivamente recenti misure che pure incidono sui diritti patrimoniali di una platea ristretta di destinatari, oggi forse si potrebbe ritenere che il possibile profilo di criticità delle disposizioni illustrate sia quello della non temporaneità del meccanismo di ricalcolo introdotto. Questa considerazione critica che qualcuno potrebbe avanzare ci ha già indotti ad operare una riflessione più "alta" su quella che è stata l'evoluzione del sistema pensionistico italiano negli ultimi venticinque anni e da questa riflessione ricavare elementi di conforto a quella che siamo convinti essere la piena coerenza delle disposizioni oggi introdotte con lo spirito ed i principi della Carta costituzionale. Infatti non possiamo ignorare il fatto che il nostro sistema ha visto un drastico spartiacque nel momento in cui, per legittime ed ineludibili esigenze di equilibrio di bilancio, si è passati dal sistema retributivo a quello contributivo, pur con una quota della popolazione che resta beneficiata da un regime misto.

Tradotto in termini concreti, oggi coesistono nel nostro Paese tre diversi sistemi pensionistici: un sistema in cui il cittadino percepisce un trattamento totalmente sganciato da quelli che sono stati i suoi reali versamenti alla cassa previdenziale in costanza di attività lavorativa, un sistema improntato alla filosofia opposta, ovvero di severa correlazione tra il versato ed il ricevuto ed un sistema intermedio, misto, quale presunta garanzia di legittimità e di rispetto del legittimo affidamento, riservato a coloro i quali sono entrati nel mondo del lavoro con precise aspettative in merito al futuro trattamento pensionistico, poi del tutto disattese all'introduzione del metodo contributivo. In un quadro di fatto e di diritto

così rappresentato, non sembra infondato ritenere che le misure di ricalcolo qui illustrate, la cui ratio è quella di introdurre un correttivo ad alcune palesi diseguaglianze che – queste sì – appaiono totalmente disallineate rispetto ai principi costituzionali sopra richiamati, non potrebbero che essere valutate positivamente dalla Corte costituzionale, nonostante il loro carattere non transitorio. Anzi, la destinazione qui dichiarata, ad integrazione delle pensioni minime e degli assegni sociali, dei fondi che si libereranno in esito al ricalcolo, attribuisce alle disposizioni non solo carattere di piena legittimità costituzionale, conformemente ai principi di solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.), proporzionalità, ragionevolezza e quant'altro, ma anche di pregio sul piano etico.

Venendo ad una breve **illustrazione del contenuto delle disposizioni**, l'art. 1 dispone la decorrenza temporale della norma ed individua l'ambito applicativo del meccanismo di ricalcolo, indicando quale suo parametro economico i trattamenti pensionistici di consistenza pari o superiore agli 80.000 euro annui.

Il **comma 1** dell'art. 1 indica la formula economica la cui risultante individua la riduzione della quota retributiva delle pensioni incise, che sarà differenziata a seconda della decorrenza del trattamento pensionistico e dell'età del soggetto al momento in cui ha iniziato a percepire la pensione.

Il **comma 2** dell'art. 1 estende il ricalcolo alle pensioni con decorrenza anteriore alla data del 1° gennaio 2019, indicando la relativa formula di ricalcolo.

Il **comma 3** dell'art. 1 concerne il ricalcolo delle pensioni aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 1996.

Il **comma 4** dell'art. 1 contempla il caso del pensionamento in età inferiore ai 57 anni.

Il **comma 5** dell'art. 1 specifica che il ricalcolo va effettuato sulle quote retributive del reddito pensionistico complessivo lordo superiore agli 80.000 euro.

L'art. 2 prevede che anche gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale si adeguino, nell'ambito della loro autonomia, al meccanismo di ricalcolo individuato dall'art. 1

L'art 3, al comma 1, istituisce il Fondo "Risparmio" presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quale confluisce il risparmio ottenuto attraverso il ricalcolo di cui agli articoli 1, 2 e 3. Il comma 2 prevede che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il

Ministro dell'economia e delle finanze, si stabiliscano le modalità di attuazione del Fondo, nonché la destinazione degli aumenti riguardanti le pensioni minime e le pensioni sociali fino alla capienza dei risparmi ottenuti.

L'art. 4 introduce una clausola di salvaguardia, quale correttivo degli effetti di applicazione del ricalcolo, in assenza della quale la riduzione della quota contributiva potrebbe portare l'ammontare dei trattamenti pensionistici incisi, ovvero quelli di consistenza pari o superiore agli 80.000 euro lordi annui, al di sotto di altri trattamenti la cui cifra complessiva lorda annua sia di poco al di sotto degli 80.000 euro annui. Pertanto in nessun caso il totale lordo potrà scendere al di sotto di questo valore.

L'art. 5 esclude dall'applicazione del ricalcolo gli istituti di cui alla Legge n° 222/1984 e alla Legge n° 466/1980, in ragione della maggior tutela che il sistema intende continuare ad assicurare a quei soggetti svantaggiati per la loro condizione di invalidità /inabilità o che siano vittime del dovere o di azioni terroristiche.

TESTO PROPOSTO

Art. 1

(Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici superiori a 4.000 euro mensili)

1. A far data dal 1° gennaio 2019 i trattamenti pensionistici pari o superiori agli 80.000 euro lordi annui, liquidati a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria, sono ricalcolati riducendo le quote retributive alla risultante del rapporto tra il coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento - come risulta dalla tabella A allegata L. 335/1995 e successive modificazioni e integrazioni -, e il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia, di cui all'articolo 24, comma 6 del Decreto Legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 2011.

2. La rideterminazione si applica anche ai trattamenti pensionistici diretti aventi decorrenza anteriore alla data del 1° gennaio 2019. In tali casi le quote retributive sono ridotte alla risultante del rapporto tra il coefficiente di trasformazione vigente al momento del pensionamento relativo all'età dell'assicurato alla medesima data e il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età riportata nella tabella A allegata alla presente legge

per ciascun anno di decorrenza della pensione. Nel caso in cui l'età alla decorrenza del trattamento fosse superiore a 65 anni, deve essere utilizzato il coefficiente di trasformazione relativo a tale età.

3. Per le pensioni aventi decorrenza antecedente il 1° gennaio 1996, alla data di pensionamento si applicano i coefficienti di trasformazione in vigore fino alla data del 31 dicembre 2009, come riportato nella tabella B allegata alla presente legge e disposto nella tabella A della legge 335/1995.

4. Nel caso in cui l'età alla decorrenza del trattamento fosse inferiore a 57 anni è utilizzato il coefficiente di trasformazione relativo a tale età.

5. In caso di titolarità di più pensioni, il ricalcolo di cui al presente articolo va applicato alle quote retributive del reddito pensionistico complessivo lordo superiore a 80 mila euro.

Art. 2

(Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale)

1. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui all'articolo 1, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3

(Istituzione del "Fondo Risparmio")

1. Presso il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, è istituito un "Fondo risparmio" nel quale confluisce il risparmio ottenuto dal ricalcolo di cui agli articoli 1, 2 e 3.

2. Con decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione e gestione del Fondo di cui al comma 1, nonché la destinazione degli aumenti riguardanti le pensioni minime e le pensioni sociali fino alla capienza dei risparmi ottenuti.

Art. 4

(Clausola di salvaguardia)

1. L'applicazione del meccanismo di ricalcolo di cui all'articolo 1, non potrà in alcun caso comportare la riduzione dei trattamenti pensionistici o degli

assegni vitalizi interessati al di sotto della soglia degli 80.000 euro lordi annui, nonché perequazioni.

Art. 5
(Esclusioni)

1. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art 1 le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984 n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla Legge n° 466/1980 e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 6
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.