

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1071

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'UVA, MOLINARI, GIACCONE, PALLINI, MURELLI, DAVIDE AIELLO, BUBISUTTI, AMITRANO, CAFFARATTO, BILOTTI, CAPARVI, CIPRINI, LEGNAIOLI, COSTANZO, EVA LORENZONI, CUBEDDU, MOSCHIONI, DE LORENZO, GIANNONE, INVIDIA, PERCONTI, SEGNERI, SIRAGUSA, TRIPIEDI, TUCCI, VIZZINI

Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili

Presentata il 6 agosto 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'intervento normativo proposto prevede un meccanismo di ricalcolo della quota retributiva delle pensioni e degli assegni vitalizi di importo complessivo pari o superiore alla soglia di 90.000 euro lordi annui, in esito al quale i trattamenti pensionistici più elevati, le cosiddette « 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 a 450 euro mensili fino alla soglia di 780 euro. Le misure introdotte derivano dall'evidente necessità di apportare al settore pensionistico

un correttivo improntato a ragioni solidaristiche e di equità sociale, ancor più urgente nell'attuale fase socio-economica 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 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 maggior 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 disegualianze intergenerazionali (in persistenza delle preesistenti disegualianze 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 quanto concerne una prima ipotesi su quello che potrebbe essere il giudizio della Corte nel caso fossero sottoposte al vaglio le disposizioni che presentiamo. Oggi, infatti, possiamo sostenere che non solo la società civile e, si suppone, anche quella politica sono 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. Si tratta della cosiddetta « giurisprudenza della crisi », che ha evidentemente enfatizzato l'elemento socio-economico 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 del 2012, la sentenza n. 116 del 2013 e da ultimo la sentenza n. 173 del 2016, emerge evidente l'evoluzione del bilanciamento dei principi e dei 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 articoli 2 e 38 della Costituzione, 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 a 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 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 citata 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 in-

contestabile 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 consentono, 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 in seguito 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 qui proposto, ovvero la loro presunta natura di mascherato contributo tributario, dalla quale si voleva inferire la violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione. È appena il caso di evidenziare come le misure proposte non costituiscano 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 citate 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 illustrato nella categoria non dei contributi previdenziali in senso tecnico, ma in quella delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'articolo 23 della Costituzione, per cui il richiamo all'articolo 53 della stessa Costituzione risulterebbe del tutto inconfidente. Ma quand'anche il riferimento all'articolo 53 fosse ritenuto corretto, la Corte già con l'ordinanza n. 341 del 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 e all'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 no di una discriminazione rispetto alla generalità dei consociati, l'articolo 53 va considerato in termini non assoluti, ma relativi, interpretando il principio dell'universalità dell'imposizione in necessario coordinamento con il principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, 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 di proporzionalità degli interventi, ha già vagliato positivamente recenti misure che pure incidevano sui diritti patrimoniali di una platea ristretta di destinatari, oggi forse si potrebbe ritenere che il possibile profilo di criticità delle disposizioni proposte 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 a ricavare da questa riflessione elementi di conforto a quella che siamo convinti essere la piena coerenza delle disposizioni proposte con lo spirito e 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 e 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 dell'attività lavorativa, un sistema improntato alla filosofia opposta, ovvero di severa correlazione tra il versato e il ricevuto, e 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 illustrate, la cui *ratio* è quella di introdurre un correttivo ad alcune palesi disegualianze che – queste sì – appaiono totalmente disallineate rispetto ai principi costituzionali richiamati, non potrebbero che essere valutate positivamente dalla Corte costituzionale, nonostante il loro carattere non transitorio. Anzi, la destinazione dichiarata, a 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 (articolo 2 della Costituzione), eguaglianza (articolo 3 della Costituzione), proporzionalità, ragionevolezza e quant'altro, ma anche di pregio sul piano etico.

Venendo ad una breve illustrazione del contenuto delle disposizioni della presente proposta di legge, l'articolo 1 stabilisce la decorrenza temporale della normativa e individua l'ambito applicativo del meccanismo di ricalcolo, indicando quale suo parametro economico i trattamenti pensionistici di consistenza pari o superiore a 90.000 euro lordi annui.

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

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

Il comma 4 contempla il caso del pensionamento in età inferiore a 57 anni.

Il comma 5 specifica che il ricalcolo va effettuato sulle quote retributive del reddito pensionistico complessivo lordo superiore a 90.000 euro annui.

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

L'articolo 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 e 2. 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, siano stabilite le modalità di attuazione e gestione del Fondo, nonché la destinazione degli aumenti riguardanti le pensioni minime e le pensioni sociali fino alla capienza dei risparmi ottenuti.

L'articolo 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 o degli assegni vitalizi incisi, ovvero quelli di consistenza pari o superiore a 4.500 euro netti mensili, al di sotto di altri trattamenti la cui cifra complessiva netta mensile sia di poco al di sotto dei 4.500 euro netti mensili. Pertanto in nessun caso il totale netto può scendere al di sotto di questo valore.

L'articolo 5 mira a rimediare alla disparità di trattamento riportando ad un regime di equità l'applicazione del calcolo della base imponibile a fini pensionistici, attualmente più favorevole ai lavoratori delle organizzazioni sindacali.

L'articolo 3, commi 5 e 6, del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, stabilisce infatti la possibilità per le organizzazioni sindacali di versare una contribuzione aggiuntiva destinata ad integrare la contribuzione figurativa o effettiva versata a favore dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, dirigenti sindacali o componenti degli organismi direttivi statutari delle confederazioni ed organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nel comparto o area di riferimento.

Tale facoltà può essere esercitata dalla Organizzazione sindacale, previa richiesta di autorizzazione al fondo o regime pensionistico di appartenenza del lavoratore.

Secondo il comma 6, la medesima facoltà può essere esercitata negli stessi termini e con le stesse modalità ivi previste

per gli emolumenti e le indennità corrisposti dall'organizzazione sindacale ai lavoratori collocati in distacco sindacale con diritto alla retribuzione erogata dal proprio datore di lavoro.

A legislazione vigente, la contribuzione aggiuntiva versata per l'attività sindacale, — destinata ad integrare, ai soli fini pensionistici, la contribuzione riferita alla retribuzione ordinaria — è stata valorizzata nella cosiddetta quota pensionabile, di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 503 del 1992, determinando in tal modo la suddetta disparità di trattamento tra lavoratori pubblici e lavoratori privati.

L'articolo 6 esclude dall'applicazione del ricalcolo gli istituti di cui alla legge n. 222 del 1984 e alla legge n. 466 del 1980, in ragione della maggior tutela che il sistema intende continuare ad assicurare a quei soggetti svantaggiati per la loro condizione di invalidità o inabilità ovvero che siano vittime del dovere o di azioni terroristiche.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili).

1. A far data dal 1° gennaio 2019 i trattamenti pensionistici pari o superiori a 90.000 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 alla legge 8 agosto 1995, n. 335, e il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia, di cui all'articolo 24, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. La rideterminazione di cui al comma 1 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 sia 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 allegata alla legge 8 agosto 1995, n. 335.

4. Nel caso in cui alla decorrenza del trattamento pensionistico l'età sia 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 90.000 euro annui.

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 dell'articolo 1 entro sei 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 il Fondo risparmio, nel quale confluisce il risparmio ottenuto dal ricalcolo di cui agli articoli 1 e 2.

2. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione e di 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 può in alcun caso comportare un ammontare del

trattamento pensionistico o degli assegni vitalizio inferiore a 4.500 euro netti mensili, nonché perequazioni.

ART. 5.

(Emolumenti e indennità corrisposti per lo svolgimento di attività sindacale).

1. Le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, si interpretano nel senso che gli emolumenti e le indennità corrisposti per lo svolgimento di attività sindacale sono riconducibili alla quota pensionabile di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503.

ART. 6.

(Esclusioni).

1. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo 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 13 agosto 1980, n. 466.

ART. 7.

(Entrata in vigore).

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

Tabella A
(Articolo 1, comma 2)

Anno di decorrenza	Anni	Mesi
Dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 1976	63	7
Dal 1° gennaio 1977 al 31 dicembre 1979	63	10
Dal 1° gennaio 1980 al 31 dicembre 1982	63	11
Dal 1° gennaio 1983 al 31 dicembre 1985	64	0
Dal 1° gennaio 1986 al 31 dicembre 1988	64	1
Dal 1° gennaio 1989 al 31 dicembre 1991	64	4
Dal 1° gennaio 1992 al 31 dicembre 1994	64	7
Dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 1997	64	10
Dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2000	65	1
Dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003	65	3
Dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2006	65	6
Dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2009	65	9
Dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2012	66	0
Dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015	66	3
Dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018	66	7
Dal 1° gennaio 2019	67	0

Tabella B
(Articolo 1, comma 3)**Coefficienti di trasformazione**

Divisori	Età	Valori
21,1869	57	4,720%
20,5769	58	4,860%
19,9769	59	5,006%
19,3669	60	5,163%
18,7469	61	5,334%
18,1369	62	5,541%
17,5269	63	5,706%
16,9169	64	5,911%
16,2969	65	6,136%
tasso di sconto = 1,5%		

PAGINA BIANCA



18PDL0026850