



Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR

D.L. 65/2015 / A.C. 3134 - Nuovo testo

Dossier n° 133 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
22 giugno 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3134 - Nuovo testo
D.L.	65/2015
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR
Numero di articoli:	8
Date:	
emanazione:	21 maggio 2015
presentazione:	21 maggio 2015
assegnazione:	4 giugno 2015
Commissione competente :	XI Lavoro

Contenuto

Il [decreto-legge 21 maggio 2015, n.65](#), all'esame della Camera dei deputati in prima lettura, si compone di **9 articoli**.

L'**articolo 1** determina la misura della **rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici** di importo pari o inferiore a sei volte il trattamento minimo INPS, relativamente agli anni 2012 e 2013 e con effetti anche sugli anni successivi.

Si ricorda che la materia è stata oggetto della [sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015](#), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), nella parte in cui prevede la rivalutazione automatica, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.

Come evidenziato dalla relazione tecnica, dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale conseguono rilevanti effetti negativi rispetto al quadro di finanza pubblica previsto a legislazione vigente nel DEF 2015 (stimati in 15,4 miliardi di euro nel 2015, in 3,9 miliardi di euro nel 2016, in 3,8 miliardi nel 2017 e in 3,7 miliardi nel 2018 e nel 2019).

L'articolo 1 interviene dunque dettando una nuova disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici relativamente agli anni 2012 e 2013, "al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale."

La disposizione, in particolare, interviene [sull'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011](#), con cui era stato previsto il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (di seguito: "rivalutazione") di **importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS** per gli **anni 2012-2013**, prevedendo, ferma restando la rivalutazione del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, il riconoscimento della rivalutazione nelle seguenti misure:

- per gli **anni 2012-2013**, nella misura del:
 - **40 per cento** per i trattamenti pensionistici di importo complessivo **da tre a quattro volte** il trattamento minimo INPS;
 - **20 per cento** per i trattamenti pensionistici di importo complessivo **da quattro a cinque volte** il trattamento minimo INPS;
 - **10 per cento** per i trattamenti pensionistici di importo complessivo **da cinque a sei volte** il trattamento minimo INPS.
- per gli **anni 2014 e 2015**, nella misura del **20 per cento** di quanto stabilito per il 2012

e 2013 per le pensioni di importo complessivo da tre a sei volte il trattamento minimo INPS;

- **a decorrere dal 2016, nella misura del 50 per cento** di quanto stabilito per il 2012 e 2013 per le pensioni di importo complessivo da tre a sei volte il trattamento minimo INPS.

Nel corso dell'**esame in Commissione** sono state introdotte due modifiche.

La prima è volta a prevedere che gli importi pensionistici sono rivalutati, a decorrere dal 2014, nella misura prevista dalla normativa vigente.

Si ricorda che l'[articolo 1, comma 483, della legge n.147 del 2013](#), ha disposto che per gli **anni 2014-2016** la rivalutazione dei trattamenti pensionistici operi nei seguenti termini percentuali:

- 100% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a 3 volte il trattamento minimo INPS;
- 95% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 3 volte e pari o inferiore a 4 volte il predetto trattamento;
- 75% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte il trattamento minimo;
- 50% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 5 volte e pari o inferiore a 6 volte il trattamento minimo;
- 40% nel 2014 e 45% per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici superiori a 6 volte il trattamento minimo INPS.

La seconda è volta a includere nell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento per ogni singolo beneficiario (ossia sulla base di calcolo della rivalutazione) anche gli **assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi**.

Infine, si prevede che le somme arretrate dovute sono corrisposte con effetto **dal 1° agosto 2015**.

A seguito della nuova disciplina gli effetti della sentenza della Corte costituzionale sui saldi di finanza pubblica si riducono a 2,2 miliardi di euro nel 2015 e a 0,5 miliardi di euro per gli anni successivi.

L'**articolo 2** incrementa di 1.020 milioni il Fondo sociale per occupazione e formazione al fine di finanziare gli **ammortizzatori sociali in deroga** per il 2015.

L'**articolo 3** incrementa le risorse destinate, nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione, al rifinanziamento degli **ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca**.

L'**articolo 4** autorizza la spesa di 290 milioni di euro per il 2015 al fine di finanziare i **contratti di solidarietà** stipulati dalle imprese con l'obiettivo di evitare o ridurre le eccedenze di personale.

L'**articolo 5** modifica la disciplina del **coefficiente di rivalutazione del montante contributivo**, prevedendo che esso non possa essere inferiore ad un valore pari a uno (tale disposizione trae origine dal fatto che nel 2014 il tasso di capitalizzazione ha avuto per la prima volta segno negativo, ciò che avrebbe comportato una rivalutazione negativa dei montanti pensionistici contributivi).

Nel corso dell'**esame in Commissione** la norma che faceva comunque salvo il recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive è stata modificata, prevedendo che – fermo restando, in linea generale, il principio del recupero – esso non operi in sede di prima applicazione della norma.

L'**articolo 5-bis, introdotto in Commissione**, detta una norma di interpretazione autentica in materia di benefici previdenziali riconosciuti in caso di **esposizione all'amianto**, precisando che ai fini dell'applicazione dell'[articolo 1, comma 112, della legge n.190/2014](#) per lavoratori "attualmente in servizio" si intendono i lavoratori che, alla data di entrata in vigore della legge, non erano beneficiari di trattamenti pensionistici.

L'**articolo 6** unifica i **termini di pagamento di tutte le prestazioni erogate dall'INPS**, attualmente previsti in tre differenti date (1° del mese per tutte le prestazioni previdenziali erogate dall'INPS già prima del 2012; 10 del mese per quelle erogate dall'ex ENPALS e 16 del mese per quelle erogate dall'ex INPDAP).

L'**articolo 7** interviene in materia di **anticipazione del trattamento di fine rapporto (TFR)** con specifico riguardo alle garanzie di cui è assistito ed all'esclusione di qualsiasi onere fiscale.

L'**articolo 8** dispone l'**entrata in vigore** il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegata o richieste

Al decreto-legge sono allegata la **relazione illustrativa** e la **relazione tecnica**.
L'**AIR** e l'**ATN** sono state trasmesse successivamente (il 19 giugno 2015) alla trasmissione alla Camera del decreto-legge (21 maggio 2015)

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Non vi sono precedenti decreti-legge sulla materia per quanto riguarda la normativa previdenziale.

Con riferimento al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga (di cui all'articolo 2 del decreto-legge) si segnala che negli anni passati si è proceduto ripetutamente a tale rifinanziamento con decreti-legge (D.L.63/2013, art.21; D.L. 102/2013, articolo 10; D.L. 133/2014, articolo 40).

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non vi sono lavori legislativi in corso sulle materie oggetto del provvedimento.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto-legge si fa riferimento alla straordinaria necessità e urgenza di:

- provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015;
- emanare disposizioni per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e dei contratti di solidarietà al fine di sostenere e assistere la prosecuzione e il rilancio delle attività imprenditoriali;
- garantire il valore dei trattamenti pensionistici e di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali al fine di sostenere i redditi dei cittadini e delle famiglie;
- intervenire sul sistema delle garanzie connesse al finanziamento per l'anticipazione del trattamento di fine rapporto al fine di favorire la stipula degli accordi di finanziamento e l'accesso all'anticipazione da parte dei lavoratori.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvedimento è riconducibile alle materie di **potestà esclusiva statale "previdenza sociale"** ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera o), Cost.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La **giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale**, con riferimento ai principali profili della materia (natura dei contributi previdenziali, adeguatezza delle prestazioni ai sensi dell'[articolo 38 Cost.](#), limitazione di benefici precedentemente riconosciuti e conseguente discrezionalità del legislatore, tutela dell'affidamento dei singoli e sicurezza giuridica) riflette, sostanzialmente, l'evoluzione della legislazione pensionistica, segnata dall'inversione di tendenza operata a partire dagli anni '90 a fronte dell'esplosione della spesa e della necessità di garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema.

Negli **anni '60 e '70** la Corte è impegnata soprattutto nel tentativo di dare razionalità a un quadro normativo assai complesso e articolato (ereditato in parte dalla legislazione fascista), che si caratterizza per le numerose sentenze "additive" (le c.d. sentenze che costano) con le quali, assumendo a parametro l'[articolo 3 della Costituzione](#) (principio di uguaglianza formale e sostanziale), si procede ad **adeguare le normative meno favorevoli a quelle più favorevoli, livellando verso l'alto prestazioni e benefici** (tra le tante: **sentenzen. 78 del 1967; n. 124 del 1968; n. 5 del 1969; n. 144 del 1971, n. 57 del 1973 e n. 240/1994**).

Per quanto concerne, specificamente, la possibilità per il legislatore di **modificare in senso peggiorativo i trattamenti pensionistici**, la giurisprudenza di questo periodo (**sentenze n. 26/80 e 349/85**), facendo leva sull'[articolo 36 Cost.](#) ("Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa") e l'[articolo 38 Cost.](#) ("I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione

involontaria"), porta sostanzialmente a ritenere che il lavoratore abbia diritto a "una particolare protezione, nel senso che il suo trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, del quale lo stato di pensionamento costituisce un prolungamento ai fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa". A tale riguardo la Corte precisa, in particolare, che "proporzionalità e adeguatezza alle esigenze di vita non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali, ma anche quelli che siano idonei a **realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta**" (sentenza n. 176/1986).

A partire dalla seconda metà degli anni '80, la Corte fornisce il proprio contributo per invertire le spinte espansionistiche insite nel sistema, valorizzando il principio del **bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie**. Già nelle sentenze n. 180/1982 e n. 220/1988 la Corte afferma il principio della discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali tenendo conto della disponibilità delle risorse finanziarie. Le scelte del legislatore, volte a contenere la spesa (anche con misure peggiorative a carattere retroattivo), vengono tuttavia censurate dalla Corte laddove la normativa si presenti manifestamente irrazionale (sentenze n. 73/1992, n. 485/1992 e n. 347/1997).

Quanto alla **natura dei contributi previdenziali**, la Corte, pur con una giurisprudenza non sempre lineare (frutto del compromesso tra la logica mutualistica e quella solidaristica che, allo stesso tempo, informano il nostro sistema previdenziale), ha affermato che "**i contributi non vanno a vantaggio del singolo che li versa, ma di tutti i lavoratori** e, peraltro, in proporzione del reddito che si consegue, sicché i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi"; allo stesso tempo, però, per quanto i contributi trascendano gli interessi dei singoli che li versano, "essi danno sempre vita al diritto del lavoratore di conseguire corrispondenti prestazioni previdenziali", ciò da cui discende che il legislatore non può prescindere dal **principio di proporzionalità tra contributi versati e prestazioni previdenziali** (sentenza n. 173/1986; si vedano anche, a tale proposito, le sentenze n. 501/1988 e n. 96/1991).

Per quanto concerne i **trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo**, la Corte ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo quindi al legislatore la **possibilità di intervenire con scelte discrezionali, purché ciò non avvenga in modo irrazionale** e, in particolare, frustrando in modo eccessivo l'**affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica** con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulla normativa precedente (sentenze n. 349/1985, n. 173/1986, n. 822/1988, n. 211/1997, n. 416/1999).

La Corte ha affermato più volte la **natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico**, come tale proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (sentenze 116/2013 e 208/2014), riconoscendo, tuttavia, la discrezionalità del legislatore nell'apportare correttivi giustificati da esigenze meritevoli di considerazione (sentenza n. 441 del 1993), anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili (ordinanze n. 202 del 2006 e n. 531 del 2002). La necessità di garantire la **proporzionalità e l'adeguatezza** della pensione, inoltre, **non implica un costante adeguamento al potere di acquisto della moneta** (non è necessaria una perfetta corrispondenza tra contribuzione e prestazione previdenziale), (sentenze 173/1986, 20/1991, 119/1992, 42/1993), né un costante aggancio dei trattamenti pensionistici alle retribuzioni (sentenze 62/1999 e 531/2002), ma lascia una sfera di discrezionalità al legislatore nell'attuazione della suddetta garanzia e nella determinazione delle misure e dei criteri di adeguamento dei trattamenti pensionistici alla variazione del costo della vita, purché tale discrezionalità si eserciti nell'osservanza del **criterio diragionevolezza**, al fine di evitare che il bilanciamento proposto possa arrivare "a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte" (sentenza 226/1993); in altre pronunce la Corte ha precisato che dall'[art. 36 Cost.](#) "consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo" (sentenze 501/1988 e 30/2004).

Per quanto concerne, specificamente, la decisioni aventi ad oggetto **interventi legislativi volti a ridurre temporaneamente la rivalutazione dei trattamenti pensionistici**, la Corte (ordinanza 256/2001) ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione ([articolo 59, comma 13, della legge n.449/1997](#)) che bloccava la perequazione automatica, per il 1998, delle **pensioni superiori a cinque volte**

il **trattamento minimo INPS**; in tale occasione la Corte ha affermato che spetta al legislatore "stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni" attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, ossia le esigenze di vita dei beneficiari, da un lato, e le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio, dall'altro, ritenendo che nel caso di specie la norma doveva ritenersi legittima in quanto limitava il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio – alto.

Con una decisione analoga, la Corte (**sentenza n.316/2010**) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione ([articolo 1, comma 19, della legge n.247/2007](#)) che bloccava la perequazione automatica, per il 2008, delle **pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS; in tale occasione la Corte ha affermato che** perché non venivano violati i principi di **proporzionalità** e di **eguaglianza**, in quanto il blocco operava esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di "sicura rilevanza, realizzando quindi un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle dei titolari di pensioni più modeste", né il principio di **ragionevolezza**, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento, ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo, in considerazione anche delle esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, che hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale. Ciononostante, la citata sentenza contiene un **monito al legislatore** teso a **rimuovere il rischio della frequente reiterazione di misure volte a paralizzare il meccanismo perequativo** che potrebbero esporre il sistema "ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

Da ultimo, con la recente **sentenza n.70/2015** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[articolo 24, comma 25, del decreto-legge n.201/2011](#), con cui era stato disposto il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di **importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS** per gli **anni 2012-2013**. Con tale pronuncia la Corte ha ritenuto che "sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento" pensionistico siano stati "valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività". La Corte fa presente che "**non è stato ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n.316 del 2010**", con cui aveva segnalato che "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni". Richiamata l'esigenza che il legislatore operi un corretto bilanciamento dei valori costituzionali ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, la Corte osserva, poi, che la disposizione censurata "**si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento**, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi" (aggiungendo "che in sede di conversione non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate"). "L'interesse dei pensionati", prosegue la Corte, "in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta **irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio**. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita ([art. 36, primo comma, Cost.](#)) e l'adeguatezza ([art. 38, secondo comma, Cost.](#)).