

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR. C. 3134 Governo (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 4 giugno 2015. — Presidenza del  
vicepresidente Gianluca PINI.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR.**

**C. 3134 Governo.**

(Parere alla Commissione XI).

*(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, nel ricostruire la genesi del provvedimento in esame, rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2015, pubblicata il 6 maggio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 (con cui era stato previsto il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni 2012-2013); la sentenza

indica, nelle motivazioni, i parametri costituzionali cui il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, si sarebbe dovuto attenere nella ponderazione e nel bilanciamento di contrapposti interessi e valori costituzionali. Il Governo è dunque intervenuto con il provvedimento d'urgenza in titolo al fine di disciplinare i meccanismi di rivalutazione sulla base delle indicazioni della sentenza n. 70 nonché di provvedere su ulteriori oggetti, ad esso omogenei per materia.

Riguardo all'articolo 1, che fissa un nuovo meccanismo di rivalutazione, non integrale, delle pensioni, ritiene che la norma sia in sostanziale sintonia con la sentenza costituzionale. Il decreto, infatti, va raffrontato non solamente con il dispositivo, bensì con la sentenza nella sua interezza: è, infatti, proprio nella sua parte motiva che essa contiene la *ratio decidendi*, idonea a fornire orientamento all'attività legislativa.

Lamenta, infine, la mancanza delle relazioni di analisi tecnico-normativa e di analisi di impatto della regolamentazione: la sentenza n. 70, infatti, richiede fra l'altro al legislatore di giustificare adeguatamente il sacrificio economico imposto ad alcuni pensionati; ai fini di una più puntuale osservanza di tale rilievo, le predette relazioni avrebbero potuto costituire un utile ausilio, insieme con la relazione tec-

nica e con la relazione illustrativa che corredano il decreto in parola. Auspica dunque che, per il futuro, i rilievi del Comitato su questo punto possano trovare maggiore ascolto.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3134 e rilevato che:

esso si compone di sette articoli di carattere sostanziale nonché di un articolo relativo all'entrata in vigore;

il decreto-legge è stato approvato a seguito della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale;

la predetta sentenza ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 nella parte in cui prevedeva che « In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento », con riferimento agli articoli 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza), 36, primo comma (principio della sufficienza della retribuzione) e 38, secondo comma (principio dell'adeguatezza dell'assistenza sociale) della Costituzione;

la sentenza, allo stesso tempo, ha dichiarato non fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del medesimo comma 25, sollevata con riferimento agli articoli 2, 3, 23 e 53 della Costituzione per ragioni sostanziali, in quanto la disposizione annullata non rivestiva natura tributaria (punto 4 del *Considerato in diritto*) e ha ritenuto inammissibile un'ulteriore questione di legittimità costituzionale – che prospettava una possibile violazione della Convenzione euro-

pea dei diritti dell'uomo (in riferimento all'articolo 117 della Costituzione) – per ragioni procedurali, in quanto la relativa ordinanza di rimessione non era sufficientemente argomentata (punto 3 del *Considerato in diritto*);

la sentenza n. 70, ripercorsa la giurisprudenza costituzionale formatasi su provvedimenti di analogo tenore, evidenzia che non ogni intervento del legislatore sui meccanismi di rivalutazione delle pensioni è costituzionalmente illegittimo; in particolare, dunque, essa finisce per indicare alcuni principi e criteri che debbono circoscrivere e limitare la discrezionalità del legislatore, senza tuttavia annullarla; infatti: « *Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve « dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona » (sentenza n. 316 del 2010). [...] Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare [...] Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali » (punto 8 del *Considerato in diritto*);*

conseguentemente, secondo la relazione illustrativa, l'articolo 1 del decreto-legge in esame « detta una disciplina volta a ricondurre nell'alveo dei principi di proporzionalità e adeguatezza la riperequazione del trattamento pensionistico » nell'ambito dei parametri costituzionali cui deve attenersi il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità; la relazione dà quindi dettagliatamente conto delle ragioni alla base dell'intervento legislativo; il bilanciamento fra valori costituzionali perseguito dal legislatore è

ribadito, altresì, esplicitamente nel corpo stesso del testo normativo, all'articolo 1, comma 1, alinea;

*sul piano dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto è omogeneo per materia, in quanto reca disposizioni concernenti, in sintesi, le pensioni (articolo 1: rivalutazione dei trattamenti; articolo 5: rivalutazione del montante contributivo; articolo 6: termini di pagamento), gli ammortizzatori sociali e i contratti di solidarietà (articoli 2, 3 e 4: rifinanziamenti), il « TFR in busta paga » (articolo 7: semplificazioni procedurali): detti oggetti sono fra loro correlati, rientrando nell'alveo dei redditi da lavoro (in particolare, forme di retribuzione differita e di integrazione della retribuzione);

*sul piano dei rapporti con la normativa vigente:*

il decreto modifica in più punti, sia in modo testuale sia implicitamente, la recente legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), circostanza che, come rilevato già in occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; in particolare, infatti:

a) l'articolo 3 incrementa in modo non testuale le risorse destinate dall'articolo 1, comma 109, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca;

b) l'articolo 6, comma 1, novella il comma 302, al fine di razionalizzare le procedure di pagamento dell'INPS;

c) all'articolo 7, i commi 1 e 2 modificano – rispettivamente – i commi 30 e 32, in materia di anticipazione del trattamento di fine rapporto (TFR);

l'articolo 1, comma 1, nel fare seguito, come detto, alla citata sentenza n. 70/2015, sostituisce il comma 25 e introduce il comma 25-bis nell'ambito dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 (con cui era stato previsto il blocco

della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni 2012-2013), prevedendo una nuova disciplina delle rivalutazioni; per il triennio 2014-2016, una disciplina *ad hoc* delle rivalutazioni era già stata prevista dall'articolo 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014); dunque, il meccanismo previsto per il triennio 2014-2016 con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2012-2013 si intreccia con il meccanismo di rivalutazione previsto per il medesimo triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147: andrebbe quindi valutata l'opportunità di specificare su quale importo previdenziale (rivalutato ai sensi del comma 1), operi il meccanismo di rivalutazione automatica già previsto, per gli anni 2014-2016, dalla legge di stabilità per il 2014;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

l'articolo 1, comma 1, alinea, premette testualmente che le modificazioni al decreto-legge n. 201 del 2011 avvengono: « *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...* »; tale esplicitazione delle finalità, del bilanciamento perseguito nonché dei vincoli costituzionali a prima vista parrebbe di dubbia portata normativa, in quanto non ha carattere effettivamente innovativo dell'ordinamento vigente ed è meramente descrittiva di elementi del contesto istituzionale nel quale è posta in essere la norma: tuttavia, nel caso di specie, essa appare rispondente a un espresso richiamo della Corte costituzionale che nella citata sentenza n. 70 ha osservato, fra l'altro, che la disposizione annullata « *si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno com-*

*plessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi ... »; poiché dunque il giudice delle leggi – in questa sentenza – sembra richiedere al legislatore l'esplicitazione, nello stesso testo normativo e non *ab extra*, del percorso logico seguito nell'esercizio della sua discrezionalità, nel caso di specie la predetta premessa appare giustificata;*

l'articolo 1, comma 2, prevede che le disposizioni in esame « *si riferiscono a ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento, inclusi gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi* »; tale formulazione sembrerebbe, testualmente, presupporre che l'assegno vitalizio sia un tipo di trattamento previdenziale benché « *Tra le due situazioni – nonostante la presenza di alcuni profili di affinità – non sussiste, infatti, una identità né di natura né di regime giuridico...* » (sent. C. Cost. n. 289 del 1994, richiamata e condivisa dalla Corte di Cassazione, con sent. n. 23793 del 2010); in effetti, si tratta invece di una previsione implicitamente derogatoria e transitoria, circoscritta alla determinazione della rivalutazione di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto in esame; si dovrebbe valutare l'opportunità e il modo di riformulare la disposizione in modo tecnicamente più corretto, pur mantenendo fermo il medesimo contenuto dispositivo;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in

merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008,

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 1, comma 2, si dovrebbe valutare l'opportunità e il modo di riformulare la disposizione in modo tecnicamente più corretto, pur mantenendo fermo il medesimo contenuto dispositivo;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si dovrebbe valutare se e come sia opportuno coordinare la disciplina delle rivalutazioni disposta dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge in esame con la disciplina delle rivalutazioni già prevista per il triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014);

all'articolo 3, comma 1, che incide sulla legge di stabilità in modo non testuale, il rifinanziamento dovrebbe essere riformulato in termini di novella. ».

Gianluca PINI, *presidente*, ringrazia il relatore per l'approfondito lavoro svolto.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.**