



Interpretazione autentica del comma 8 dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182, in materia di calcolo dei trattamenti pensionistici per i lavoratori dello spettacolo

A.C. 1793

Dossier n° 336 - Schede di lettura
30 luglio 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1793
Titolo:	Interpretazione autentica del comma 8 dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182, in materia di calcolo dei trattamenti pensionistici per i lavoratori dello spettacolo
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Mollicone
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	20 marzo 2024
assegnazione:	18 luglio 2024
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, V e VII

Premessa

La proposta di legge **C. 1793** reca una **norma di interpretazione autentica** - il cui effetto retroattivo concerne i trattamenti pensionistici con decorrenza iniziale successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 182 del 1997 - che interviene **in materia di calcolo della quota B del trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo**.

La quota B riguarda i soggetti in possesso di anzianità contributiva maturata successivamente al 31 dicembre 1992, il cui trattamento pensionistico è o è stato liquidato totalmente o *pro rata* con il sistema retributivo (secondo i criteri di individuazione dell'ambito del sistema retributivo definiti dalla L 335/1995, come modificati dall'art. 24 del D.L. 201/2011, cosiddetta "riforma Fornero").

Preliminarmente, giova in tale sede ricordare la vicenda da cui trae origine la proposta di legge in commento.

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 503/1992 (art. 13), il trattamento pensionistico spettante a coloro che sono iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo istituito presso l'INPS si compone di una quota A, corrispondente all'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio 1993, e di una quota B, corrispondente all'importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993.

Per quanto riguarda la determinazione della quota B, è sorta nel tempo una questione interpretativa relativa all'articolo 4, comma 8, del D.Lgs. 182/1997; la questione concerne l'applicabilità a tale quota del limite massimo giornaliero di retribuzione pensionabile di cui al settimo comma dell'articolo 12 del D.P.R. 1420/1971 (come modificato dal medesimo D.Lgs. 182/1997), anche a seguito di differenti decisioni adottate al riguardo dalla giurisprudenza di merito e da quella di legittimità (vedi infra il paragrafo "Orientamento giurisprudenziale").

Si ricorda che sul tema oggetto del provvedimento in esame - come anche evidenziato nella relazione illustrativa allegata - le Commissioni riunite VII e XI della Camera hanno approvato, nella seduta del 28 giugno 2023, la [Risoluzione 8-00017](#).

Con tale risoluzione, si è impegnato il Governo, tra l'altro, "ad adottare iniziative di interpretazione autentica, anche coinvolgendo l'Inps ai fini del monitoraggio della sostenibilità di qualsiasi modifica dell'attuale legislazione vigente, in relazione all'articolo 4, comma 8, del decreto legislativo n. 182

Trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo con anzianità contributiva dal 1° gennaio 2023

del 1997, individuando un intervento di interpretazione autentica secondo cui il decreto legislativo n. 182 del 1997 potrebbe rappresentare una disciplina autonoma e autosufficiente rispetto agli ordinari metodi di calcolo, che deve essere interpretata secondo un criterio strettamente letterale ed alla luce dei criteri direttivi di cui alla legge delega (articolo 2, comma 22 della legge n. 335 del 1995) e quindi secondo cui la quota B del trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo sarebbe liquidabile con l'applicazione delle aliquote di rendimento decrescenti di cui alla tabella B dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 503 del 1992 a tutta la contribuzione versata, con il solo limite della retribuzione imponibile e con esclusione, quindi, del solo contributo di solidarietà e senza alcun riferimento al cosiddetto « tetto » pari alle vecchie lire 315.000 che resta fermo invece, in via transitoria, per la liquidazione della sola quota A".

Contenuto

Come anticipato in premessa, l'interpretazione autentica proposta dalla presente proposta di legge – che si compone di un solo articolo - concerne il **criterio di calcolo della suddetta quota B, quota relativa ai periodi di anzianità contributiva successivi al 31 dicembre 1992 rientranti nel sistema retributivo.**

L'effetto retroattivo della norma di interpretazione autentica fa quindi riferimento ai trattamenti pensionistici dei lavoratori dello spettacolo aventi decorrenza iniziale successiva all'entrata in vigore del D.Lgs. 182/1997.

In base all'intervento proposto, **l'articolo 4, comma 8, del D.Lgs. 182/1997** – che concerne i trattamenti aventi la suddetta decorrenza – **si interpreta nel senso che la quota B del trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo è liquidata mediante l'applicazione a tutta la retribuzione** – rientrante nei limiti di imponibile della contribuzione (vedi *infra*) - **delle aliquote di rendimento pensionistico decrescenti** di cui all'articolo 12, comma 1, del D.Lgs. 503/1992, ferma restando l'applicazione dell'aliquota ordinaria di rendimento – pari al 2 per cento – sul primo limite di retribuzione giornaliera pensionabile (quest'ultimo è pari al corrispondente limite annuo nell'AGO, pari a 55.008 euro per il 2024, diviso per 312).

Di conseguenza, ai fini della determinazione della retribuzione giornaliera pensionabile (sulla quale si applicano le suddette aliquote di rendimento pensionistico) non opererebbe il limite di 315.000 lire (162,68 euro, poi rivalutato annualmente dal 1998), previsto dal settimo comma dell'articolo 12 del D.P.R. 1420/1971. Tale limite trova invece applicazione secondo l'interpretazione seguita dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e dall'INPS.

L'intervento interpretativo recato dal presente provvedimento - attraverso l'eliminazione per il calcolo della quota B del massimale giornaliero della retribuzione pensionabile e l'estensione, per il calcolo della medesima quota, dell'applicazione delle aliquote di rendimento decrescenti a tutta la retribuzione rientrante nei limiti di imponibile della contribuzione – comporta la **rideterminazione della retribuzione pensionabile su cui si applicano le suddette aliquote di rendimento decrescenti, incrementando così la base di calcolo della pensione.**

L'intervento interpretativo, come specificato dalla relazione illustrativa allegata, è quindi **volto a far coincidere la retribuzione pensionabile con l'intera retribuzione percepita dal lavoratore.**

Si ricorda infatti che per i soggetti già iscritti al Fondo lavoratori dello spettacolo al 31 dicembre 1995 (per i quali si applica o si è applicato quindi il sistema di calcolo retributivo integrale o pro rata), a differenza di quanto previsto nell'AGO, la retribuzione soggetta a prelievo contributivo è più elevata rispetto alla retribuzione giornaliera pensionabile.

L'art 1, c 8, del D.Lgs. 182/1997 dispone infatti che per tali soggetti le aliquote contributive dovute si applicano integralmente sulla retribuzione giornaliera non eccedente il limite massimo di lire 1.000.000 (per la definizione delle fasce di retribuzione e dei relativi massimali di retribuzione giornaliera imponibile relativi al 2024 cfr. [Circ. INPS n. 21 del 2024](#)). Se la retribuzione giornaliera è superiore a tale limite, l'aliquota contributiva è dovuta sul massimale di retribuzione giornaliera imponibile corrispondente a ciascuna fascia ed è accreditato un numero di giorni di contribuzione, con un massimo di otto, fino al raggiungimento di 312 giornate annue. Le quote di retribuzione eccedenti il massimale di retribuzione imponibile relativo a ciascuna fascia sono assoggettate non a contribuzione utile ai fini pensionistici, ma ad un contributo di solidarietà nella misura del 5 per cento di cui 2,50 per cento a carico del datore di lavoro e 2,50 per cento a carico del lavoratore.

La proposta di legge in esame non reca una quantificazione finanziaria, né una quantificazione dei successivi possibili oneri.

Base di calcolo delle aliquote di rendimento decrescenti

Eliminazione del limite relativo alla retribuzione giornaliera pensionabile

Si consideri, inoltre, che la presente pdl fa riferimento alla "contribuzione versata" in relazione alla determinazione della base di calcolo delle aliquote di rendimento decrescenti; sul punto, si fa presente che *occorrerebbe sostituire tale riferimento con quello alle "quote di retribuzione pensionabile"*.

Occorrerebbe altresì precisare che il riferimento all'applicazione delle aliquote di rendimento decrescenti non riguarda né la prima quota di retribuzione pensionabile, sulla quale si applica l'aliquota ordinaria di rendimento del 2 per cento, né le quote di retribuzione assoggettate esclusivamente al suddetto contributo di solidarietà.

Si valuti altresì l'opportunità di una riformulazione del riferimento alla quota B, considerato che tale locuzione ricorre in genere in sede applicativa e non anche in sede normativa.

Orientamento giurisprudenziale in materia di retribuzione pensionabile per i lavoratori dello spettacolo

Circa l'applicabilità o meno del limite massimo giornaliero di retribuzione pensionabile di cui al settimo comma dell'articolo 12 del D.P.R. 1420/1971 anche alla quota B del trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo con anzianità contributiva maturata successivamente al 31 dicembre 1992 (e il cui trattamento pensionistico è o è stato liquidato totalmente o pro rata con il sistema retributivo), la giurisprudenza di legittimità ha assunto un orientamento costante nel ritenere tale limite applicabile anche alla quota B dei predetti trattamenti pensionistici (e non solo alla quota A relativa alle anzianità contributive maturate sino al 31 dicembre 1992).

In particolare, la Corte di Cassazione (cfr. tra le altre, le sentenze nn. 36056 del 2022, 38018 del 29 dicembre 2022, 24245 del 9 agosto 2023 e 17267 del 2023) ha ritenuto che sono molteplici e concordanti gli indici, di carattere sia letterale che sistematico, che confermano la perdurante operatività del limite della retribuzione giornaliera pensionabile anche per la "quota B" della pensione.

La previsione di un tale limite, ricorda la Corte di Cassazione, è il frutto di una scelta discrezionale del legislatore riconosciuta da tempo. A tale riguardo, si richiama la sentenza n. 202 del 2008 della Corte costituzionale con la quale si è riconosciuta al legislatore la facoltà di individuare come base di calcolo della pensione una misura della retribuzione che sia inferiore a quella effettivamente percepita dal lavoratore.

La Corte ha rilevato altresì l'assenza di una abrogazione espressa del massimale di cui al richiamato comma 7 dell'art. 12 del D.P.R. 1420/1971, che è "rimasto inalterato pur nell'avvicinarsi delle riforme del sistema previdenziale che hanno investito anche il settore dei lavoratori dello spettacolo". La Cassazione ricorda infatti che tale abrogazione non c'è stata né da parte del D.Lgs. n. 503 del 1992, che ha tracciato la linea di demarcazione tra la "quota A" e la "quota B" della pensione, né da parte della L. n. 335 del 1995, art. 1, comma 22, recante delega per l'armonizzazione dei regimi pensionistici già operanti presso l'ENPALS.

Secondo la Corte non si può desumere neppure un'abrogazione tacita conseguente ad una "incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti" o dall'aver la legge successiva regolato "l'intera materia già regolata dalla legge anteriore".

A diverse conclusioni che comporterebbero la disapplicazione del limite in questione alla quota B non porta, secondo la Cassazione, né la considerazione che l'applicazione del massimale pensionabile anche a tale quota B "consentirebbe d'impiegare solo in parte la tabella del citato art. 12 del D.Lgs. n. 503 del 1992, con l'impossibilità di applicare la terza e la quarta aliquota di rendimento ivi contemplate, visto che la tabella allegata al D.Lgs. n. 503 del 1992 ha infatti valenza generale e non è calibrata in via esclusiva sul regime del personale appartenente al settore dello spettacolo, per modo che nessuna inferenza decisiva può essere tratta dal fatto che alcune aliquote, nel caso concreto, siano in fatto inapplicabili", né il fatto che il D.Lgs. n. 182 del 1997, art. 4, comma 8, richiami le sole aliquote di rendimento di cui al D.Lgs. n. 503 del 1992, art. 12, comma 1 senza rimandare ai "limiti massimi di retribuzione pensionabile previsti dai singoli ordinamenti" di cui al successivo comma 2, poiché, secondo la Corte, le previsioni dei due commi dell'art. 12 sono "indissolubilmente connesse, riguardando il primo le aliquote di rendimento proprie dell'assicurazione generale obbligatoria e il secondo il modo in cui esse operano nell'ambito delle "forme di previdenza sostitutive ed esclusive" cui esse sono estese, "fermi restando", appunto, "i limiti massimi di retribuzione pensionabile previsti dai singoli ordinamenti".

La Corte ha rilevato inoltre che "l'indiscriminato superamento del massimale della retribuzione giornaliera pensionabile, a fronte del permanere di un massimale contributivo,

porrebbe a repentaglio quelle esigenze di equilibrio che la legge di delegazione ha enunciato come criterio direttivo cogente, richiamato anche dalle conclusioni del Pubblico Ministero; tale criterio direttivo non può non orientare anche l'opera dell'interprete, chiamato ad assicurare la compatibilità del decreto legislativo con i principi e i criteri direttivi prescritti dal delegante e, di conseguenza, con la Carta fondamentale (articolo 76)".

Cenni sulla giurisprudenza costituzionale in materia di norme di interpretazione autentica

La proposta di legge in commento reca una norma qualificata come di interpretazione autentica.

Con riferimento alle **leggi** e alle norme di **interpretazione autentica**, fanno seguito recenti pronunce della **giurisprudenza costituzionale** volte a chiarirne il significato e la *ratio* ad esse sottesa.

Con **sentenza n. 104 del 2022**, la **Corte costituzionale** ha affermato che ""una disposizione può qualificarsi di **interpretazione autentica** quando opera la **selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione**, quella interpretata, la quale sia originariamente **connotata da un certo tasso di polisemia** e, quindi, sia **suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge**. In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente. Lo è nel senso che il sopravvenire della disposizione interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano in un precetto normativo unitario" (*ex multis*, sent. nn. 61 del 2022, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018, 525 del 2000)."

Con la recente **sentenza n. 4 del 2024**, la Corte - ricollegandosi proprio alla pronuncia sopra commentata - ha ribadito che: "Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, «la disposizione di **interpretazione autentica** è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un **significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge**» (sentenza n. 133 del 2020)".

La Corte ha avuto altresì modo di precisare che caso diverso è quello in cui "la **disposizione**, pur autoqualificantesi interpretativa, **attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo**, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima". In tal caso "essa è **innovativa con efficacia retroattiva** (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990) (sentenza n. 104 del 2022)".

Con riguardo a quest'ultimo profilo – ossia della disposizione che si autoqualifica interpretativa - si ricorda che, con **sentenza n. 66 del 2022**, la Corte costituzionale si è trovata a dirimere una questione di costituzionalità vertente proprio sul tema dell'applicabilità retroattiva di una norma che si qualificava come legge di interpretazione autentica, ma che era stata ritenuta dai giudici *a quibus* contrastante, innanzitutto, con il principio di ragionevolezza.

In questo caso la Corte ha rilevato che la **disposizione censurata non era effettivamente di interpretazione autentica**, come si evinceva dalle circostanze che la stessa **era stata emanata in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina e che la soluzione interpretativa proposta non rientrava «tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis*»**. Acclarata in tal caso la natura "innovativa" della norma, da considerarsi dunque "semplicemente retroattiva" (e non di interpretazione autentica), la stessa è stata dichiarata incostituzionale in quanto irragionevole. Secondo l'orientamento della Corte **quando una norma "impone" una scelta che non è ascrivibile alle possibili varianti di senso delle norme che regolano una determinata fattispecie, essa assume infatti senz'altro il carattere di norma dalla natura innovativa e non di carattere retroattivo**.

In proposito, la Corte ha ricordato che al legislatore non è preclusa l'adozione di norme retroattive, fermo restando il divieto in materia penale di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrastare con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

Si ricorda, con riferimento a quest'ultimo profilo, che, con sentenza n. 70 del 2020, la Corte ha affermato che al legislatore **"non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata"**.

Da ultimo, si segnala la **sentenza n. 77 del 2024**, con cui la Corte ha evidenziato che: **"la natura interpretativa** va riconosciuta solo a quelle **disposizioni** «che hanno il fine obiettivo di **chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata**, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (così la [sentenza n. 73 del 2017](#), richiamata dalla [sentenza n. 70 del 2020](#))".

Ciò premesso, la Corte nel rilevare – come da essa sottolineato più volte - la "sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva" (...); arrivando a ritenerne "la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale" ([sentenza n. 108 del 2019](#)), ha osservato che tale distinzione rileva, al più, perché "la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata".

La Corte ha quindi evidenziato che **"di fronte a una norma avente comunque efficacia retroattiva** – che pure deve considerarsi, al di fuori della materia penale, frutto del legittimo esercizio discrezionale del potere del legislatore –, **è necessario procedere ad uno scrutinio particolarmente rigoroso**" e che **"tale scrutinio diviene ancor più stringente se l'intervento legislativo retroattivo incide su giudizi ancora in corso"** (...), facendo, infine, presente, che "i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze [n. 201](#) e [n. 46 del 2021](#), [n. 12 del 2018](#) e [n. 191 del 2014](#)) ([sentenza n. 4 del 2024](#))".

La Corte ha anche osservato che per **svolgere tale controllo** sono stati individuati una serie di **elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa**. Tra questi emergono "l'errata e artificiosa **autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica** e, soprattutto, la chiara **finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti**. **Finalità, quest'ultima, che si può evincere da metodo e tempistica dell'intervento del legislatore** (sentenze [n. 4 del 2024](#), [n. 145 del 2022](#), [n. 174 del 2019](#) e [n. 12 del 2018](#)) – per esempio, la **distanza dell'intervento legislativo rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica** (sentenze [n. 4 del 2024](#) e [n. 174 del 2019](#))".

Infine, la Corte ha evidenziato che, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, **"solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso"** e che tali **ragioni "siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile"** (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48)» ([sentenza n. 4 del 2024](#)).