



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

D.L. 65/2015 / A.C. 3134

Dossier n° 84 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 1 giugno 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3134
D.L.	65/2015
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR
Iter al Senato:	No
testo originario:	8
Date:	
emanazione:	21 maggio 2015
pubblicazione in G.U.:	21 maggio 2015
presentazione:	21 giugno 2015
assegnazione:	21 maggio 2015
scadenza:	20 luglio 2015
Commissione competente :	XI Lavoro
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 8 articoli.

L'articolo 1

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, al fine di "dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza 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".

Si enunciano così, nell'articolo 1, comma 1, alinea, i principi ispiratori del decreto, tenendo conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nel dichiarare "l'illegittimità costituzionale dell'art. [24, comma 25](#), del [D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#) (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. [1, comma 1](#), della [L. 22 dicembre 2011, n. 214](#), nella parte in cui prevede che "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. [34, comma 1](#), della [L. 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 della retribuzione) della Costituzione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015

La sentenza, nello 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 europea 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*).

Inoltre la sentenza, 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, essa finisce per indicare alcuni principi e criteri che debbono circoscrivere e limitare la discrezionalità del legislatore, senza tuttavia finire per annullarla; infatti: "//

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).

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;

Gli altri articoli del decreto

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

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 70 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 i criteri di determinazione del coefficiente di capitalizzazione del montante contributivo.

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 con specifico riguardo alle garanzie di cui è assistito (si sostituisce il privilegio speciale di cui all'articolo 46 del testo unico bancario, che impone una serie di obblighi, con il privilegio generale di cui all'articolo 2751-bis, n. 1) del codice civile) 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.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione in titolo, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge presenta un contenuto omogeneo riconducibile a tre materie tutte rientranti nell'ambito di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e richiamate sia nel titolo sia nel preambolo:

- le pensioni, sotto i distinti profili della rivalutazione automatica (articolo 1), della determinazione del montante contributivo (articolo 5) e della razionalizzazione delle procedure di pagamento (articolo 6);
- gli ammortizzatori sociali e i contratti di solidarietà (articoli 2, 3 e 4);
- il sistema delle garanzie connesse al finanziamento per l'anticipazione del trattamento di fine rapporto (articolo 7).

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il decreto-legge interviene sia in modo testuale sia in maniera non testuale sulla recente legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), con riguardo a diversi ambiti. In particolare:

- 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;
- l'**articolo 6, comma 1** novella il comma 302, al fine di razionalizzare le procedure di pagamento dell'INPS;
- 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** sostituisce il comma 25 e introduce il comma 25-*bis* nell'ambito dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, 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, ferma restando la rivalutazione del 100 per cento 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 (lettera *b*));
 - 20 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo da quattro a cinque volte il trattamento minimo INPS (lettera *c*));
 - 10 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo da cinque a sei volte il trattamento minimo INPS (lettera *d*)).
- 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 (comma 2, lettera *a*));
- 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 (comma 2, lettera *b*)).

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 a decorrere da quale data (e, quindi, su quale importo previdenziale rivalutato ai sensi del comma 1), operi il meccanismo di rivalutazione automatica previsto, per gli anni 2014-2016, dal citato articolo 1, comma 483, della legge n.147 del 2013.

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*». Si tratta di una previsione che – testualmente assimilando l'assegno vitalizio ad 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...*» (sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994, richiamata e condivisa dalla Corte di Cassazione, con sentenza n. 23793 del 2010) – è implicitamente derogatoria e transitoria, circoscritta alla determinazione della rivalutazione di cui al comma 1; il computo dei vitalizi ai fini dell'applicazione del vigente meccanismo di rivalutazione dei trattamenti previdenziali (recata dall'articolo 34, comma 1, della legge n.448 del 1998) resta pertanto escluso: i vitalizi continuano a non concorrere alla determinazione dell'importo complessivo dei trattamenti previdenziali corrisposti a ciascun beneficiario (ossia dell'importo da prendere a riferimento ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di rivalutazione automatica).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Come già segnalato nel paragrafo relativo al contenuto, l'**articolo 1, comma 1, alinea** premette testualmente che le modificazioni al decreto-legge n. 201 del 2011 sono disposte «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 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 – 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 complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi ...».

