



Disposizioni in materia di pensioni di importo elevato

A.C. 1253-A

dossier n° 88/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
5 febbraio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1253-A
Titolo:	Disposizioni in materia di pensioni superiori a dieci volte l'integrazione al trattamento minimo INPS
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	3 febbraio 2014

Contenuto

La proposta di legge **C.1253 (Meloni ed altri)**, composta di un solo articolo, prevede il **ricalcolo con il metodo contributivo dei trattamenti pensionistici superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS** (pari a 64.406 euro annui).

Il **comma 1** specifica che oggetto del ricalcolo sono i **trattamenti pensionistici obbligatori, integrativi e complementari**, i trattamenti erogati da forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio (ivi comprese quelle di cui al [decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357](#), al [decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563](#), e [decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252](#)), i trattamenti che assicurano prestazioni definite per i dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla [legge 20 marzo 1975, n. 70](#) (ivi compresi quelli derivanti dalla gestione speciale ad esaurimento di cui all'[articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761](#)) e i trattamenti erogati dalle gestioni di previdenza obbligatorie presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per il personale addetto alle imposte di consumo, per il personale dipendente dalle aziende private del gas e per il personale già addetto alle esattorie e alle ricevitorie delle imposte dirette.

Ricalcolo dei
trattamenti
pensionistici

Le norme richiamate dalla proposta di legge fanno riferimento, in sostanza, al personale della Banca d'Italia, dell'UIC, degli enti pubblici creditizi, delle regioni, del c.d. parastato, del personale addetto alle imposte di consumo, delle aziende del gas, delle esattorie e delle ricevitorie.

Sono **esclusi dal ricalcolo** le prestazioni di tipo assistenziale, gli assegni straordinari di sostegno del reddito, le pensioni erogate alle vittime del terrorismo e le rendite erogate dall'INAIL.

Prestazioni
escluse dal
ricalcolo

Il ricalcolo opera anche nel caso in cui il limite di dieci volte il trattamento minimo I.N.P.S. venga superato per effetto del **cumulo di più trattamenti pensionistici** di cui beneficia un medesimo soggetto.

Il ricalcolo avviene secondo il **sistema contributivo di cui alla [legge n. 335/1995](#)** (c.d. riforma Dini).

Il **comma 2** introduce una **misura di salvaguardia**, prevedendo che l'importo dei trattamenti pensionistici, a seguito del ricalcolo, **non possa essere comunque inferiore a dieci volte** il trattamento minimo dell'INPS.

Il **comma 3** prevede che i **risparmi di spesa conseguiti** a seguito del ricalcolo vengano destinati a **misure di perequazione** dell'integrazione al trattamento minimo

Destinazione
dei risparmi di
spesa

dell'INPS, dell'assegno sociale e dei trattamenti corrisposti ai sensi della [legge n. 222/1984](#) (assegno ordinario di invalidità e pensione di inabilità).

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Le proposte di legge C.1253 (on. Meloni e altri) e abbinata sono state oggetto di un ampio dibattito nel corso dell'esame in Commissione e, in particolare, nell'ambito del Comitato ristretto che si è riunito il 22 e 30 gennaio 2014, senza tuttavia pervenire alla definizione di un testo unificato.

Al termine dei lavori del Comitato ristretto, preso atto dell'impossibilità di pervenire a un testo unificato, la Commissione, su esplicita richiesta dell'on Meloni, prima firmataria della proposta di legge C.1253, ne ha disposto il disabbinamento dalle altre proposte di legge, al fine di assicurare il rispetto della quota garantita all'opposizione (trattandosi di una proposta di legge calendarizzata in quota opposizione per il gruppo Fratelli d'Italia). Conseguentemente, proseguendo nell'esame di tale unica proposta di legge e degli emendamenti ad essa riferiti, la Commissione ha approvato gli identici emendamenti soppressivi dell'articolo unico della proposta di legge Pizzolante 1.1 e Airaudò e altri 1.2.

Con l'approvazione degli emendamenti soppressivi la Commissione ha quindi conferito al relatore on. Gneccchi il mandato a riferire all'Assemblea in senso contrario sulla proposta di legge C. 1253 Giorgia Meloni.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Essendo stati approvati emendamenti soppressivi dell'articolo unico della proposta di legge C.1253 e, quindi, avendo la Commissione di merito conferito al relatore il mandato a riferire all'Assemblea in senso contrario, il parere delle Commissioni in sede consultiva non è stato richiesto.

La giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale

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: **sentenze n. 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.](#) e l'[articolo 38 Cost.](#), 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, sicchè 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, purchè 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).

Per quanto concerne, specificamente, la **giurisprudenza costituzionale relativa ai contributi di solidarietà sulle pensioni di importo elevato**, si segnala, in primo luogo, la **sentenza n.146 del 1972**, con cui la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità dell'articolo unico della [legge n.369/1968](#), che introduceva un contributo di solidarietà progressivo (16% fino a 12 milioni; 32% da 12 a 18 milioni; 48% oltre 18 milioni), a carico dei trattamenti previdenziali superiori a 7.200.000 lire, finalizzato a contribuire all'istituzione delle pensioni sociali. In tale occasione la Corte osservava che la legittimità del contributo, di cui evidenziava il **carattere tributario in forza della progressività delle aliquote e dall'assenza di limiti temporali**, si legava al nesso teleologico tra il contributo medesimo e "la destinazione del relativo provento alla realizzazione di un interesse pubblico, quale la collaborazione all'apprestamento dei mezzi per l'attuazione di quel principio generale di sicurezza sociale, sancito dal [primo comma dell'articolo 38 Cost.](#), cui è appunto informata la istituzione delle pensioni sociali".

Chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla stessa disposizione legislativa, con la **sentenza n.119/1981** la Corte, prendendo atto che nel frattempo il legislatore, dando

attuazione all'[articolo 53 Cost.](#), aveva provveduto ad introdurre un'imposta personale progressiva (IRPEF, introdotta a decorrere dal 1° gennaio 1974), ha **dichiarato l'illegittimità costituzionale del contributo di solidarietà** limitatamente alla sua applicazione successivamente al 1° gennaio 1974. La Corte osserva che "le pensioni assoggettate alla "ritenuta" sono state, nel biennio che intercorre tra il 1 gennaio 1974 (inizio dell'applicazione dell'IRPEF) ed il 1 gennaio 1976 (cessazione dell'efficacia delle disposizioni istitutive del contributo di solidarietà), incise da un duplice prelievo per effetto di due concomitanti imposizioni, la cui progressività, caratteristica di entrambe, non è stata nemmeno coordinata. Appare in conseguenza vulnerato il principio dell'eguaglianza in relazione alla capacità contributiva, sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, atteso che, nei confronti dei titolari di altri redditi, e più specificamente di redditi da lavoro dipendente (cui la pensione, ai fini dell'applicazione dell'IRPEF, è assimilata), **i titolari delle pensioni** su cui si è applicato tanto l'IRPEF quanto la ritenuta a favore del Fondo sociale, **sono stati, a parità di reddito e di capacità contributiva, colpiti in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore**".

Successivamente, la Corte (**ordinanza n.22/2003**, confermata dall'**ordinanza n.160/2007**) ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'[articolo 37 della legge n.488/1999](#), con cui era stato introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà del 2 per cento sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a un massimale annuo (123 milioni di lire). Le motivazioni della decisione si fondano sul fatto che le risorse derivanti dal contributo di solidarietà hanno "concorso inizialmente ad alimentare un apposito fondo destinato a garantire misure di carattere previdenziale per i lavoratori temporanei" e, successivamente, sono state "acquisite alle gestioni previdenziali obbligatorie". La Corte osserva, in particolare, che "**il contributo di solidarietà**, non potendo essere configurato come un contributo previdenziale in senso tecnico (sentenza n. 421 del 1995), **va inquadrato nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 della Costituzione**, costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori (sentenza n. 178 del 2000), con la conseguenza che **l'invocato parametro di cui all'art. 53 Cost. deve ritenersi inconfidente**, siccome riguardante la materia della imposizione tributaria in senso stretto". La Corte aggiunge, poi, che la scelta discrezionale del legislatore "è stata operata in **attuazione dei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 della Costituzione**, attraverso l'imposizione di un'ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali obbligatori che superino un certo importo stabilito dalla legge, al fine di **concorrere al finanziamento dello stesso sistema previdenziale**".

La Corte costituzionale è tornata sul tema, da ultimo, con la **sentenza n. 116/2013**, con cui ha dichiarato l'**illegittimità dell'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 98/2011**, il quale introduceva un contributo di perequazione, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, pari al 5% per gli importi da 90.000 a 150.000 euro lordi annui, del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro e del 15% per la parte eccedente i 200.000 euro. La Corte, assumendo che **il contributo di solidarietà ha natura tributaria** e, quindi, deve essere commisurato alla capacità contributiva ai sensi dell'[articolo 53 della Costituzione](#), ha ritenuto che la disposizione violi il principio di uguaglianza e i criteri di progressività, dando vita ad un trattamento discriminatorio. Secondo la Corte, infatti, "[...] **trattasi di un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini**. L'intervento riguarda, infatti, **isoli pensionati**, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi". La Corte nell'evidenziare anche come sia stato adottato un criterio diverso per i pensionati rispetto a quello usato per gli altri contribuenti,

penalizzando i primi, osserva che "i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento" e che "a fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici", con ciò portando a "un giudizio di **irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita**". La Corte aggiunge, poi, che "nel caso di specie, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che **il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita** (fra le altre, **sentenza n. 30/2004 e ordinanza n. 166/2006**); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie **risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare**, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro".