
DISEGNO DI LEGGE

presentato dal presidente del consiglio dei ministri
(RENZI)
dal ministro del lavoro e delle politiche sociali
(POLETTI)
e dal ministro dell'economia e delle finanze
(PADOAN)

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

Presentato il 21 maggio 2015

Stralcio

La sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015: i principi e gli effetti.

Tanto chiarito quanto al contesto nel quale è stato adottato il provvedimento normativo dichiarato costituzionalmente illegittimo, è utile illustrare la sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, i principi con la stessa affermati e gli effetti finanziari che ne conseguirebbero.

Con la citata sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del [primo periodo del comma 25 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011](#), principalmente sulla base delle seguenti ragioni:

- 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 incisivi;
- sono stati valicati i limiti di ragionevolezza con riferimento ai criteri di proporzionalità e adeguatezza delle prestazioni, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento pensionistico e con vanificazione delle aspettative nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività;
- l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere d'acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, è stato ritenuto irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 25 dell'articolo 24 (blocco per due anni dell'indicizzazione delle pensioni complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS) conseguono rilevanti effetti negativi per la finanza pubblica, che devono essere stimati prendendo a riferimento la normativa vigente e applicabile agli anni 2012 e 2013

antecedentemente alla data di entrata in vigore del [decreto-legge n. 201 del 2011](#) e dell'articolo 18, comma 3, del [decreto-legge n. 98 del 2011](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 111 del 2011](#), la cui abrogazione – disposta dall'ultimo periodo del citato comma 25 dell'articolo 24 – non è stata incisa dalla sentenza.

Nei termini sopra esposti, in assenza di un intervento normativo diretto a disciplinare la materia, riprenderebbe vigore, per gli anni in esame (2012 e 2013), l'indicizzazione delle pensioni di cui alla [legge n. 388 del 2000](#). Si tratta, in particolare, del regime generale (in vigore prima del 2012 e dal 1 gennaio 2017) il quale prevede per tutte le pensioni: indicizzazione al 100 per cento per le fasce di pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, al 90 per cento per le fasce di pensioni comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo, e del 75 per cento per le fasce di importo superiore a cinque volte il trattamento minimo.

I predetti oneri raffrontati al quadro di finanza pubblica previsto a legislazione vigente nel Documento di economia e finanza (DEF) 2015 risulterebbero valutabili nei seguenti termini:

- **maggiore onere al lordo degli effetti fiscali per il complessivo periodo 2012-2015:** 24,1 miliardi di euro circa di impatto per il 2015, di cui circa 6,85 miliardi come competenza 2015 avente carattere strutturale, con una tendenza alla graduale diminuzione (per il 2016 è stimabile in circa 6,7 miliardi di euro);
- **al netto degli effetti fiscali l'impatto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica può essere stimato nei seguenti termini:** circa 17,6 miliardi di euro per l'anno 2015 (relativi al periodo 2012-2015), di cui circa 4,5 miliardi di euro come competenza 2015 avente carattere strutturale, con una tendenza alla graduale diminuzione (per il 2016 è stimabile in circa 4,4 miliardi di euro).

L'indebitamento netto tendenziale delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL salirebbe nell'anno in corso dal 2,5 per cento, previsto nel DEF 2015, al 3,6 per cento. Il peggioramento sarebbe riconducibile a fattori transitori, legati al pagamento degli arretrati, per circa 0,8 punti percentuali, mentre sarebbe considerato permanente per la restante parte. Nel 2016, l'indebitamento netto tendenziale passerebbe, in rapporto al PIL, dall'1,4 per cento all'1,7 per cento.

Questi risultati non consentirebbero all'Italia di rispettare le regole di bilancio europee. Ne conseguirebbe, con elevata probabilità, l'apertura di una procedura per *deficit* eccessivo nei confronti del nostro Paese per mancato rispetto del criterio del *deficit* (il rapporto indebitamento netto/PIL sarebbe superiore alla soglia del 3 per cento) e del criterio del debito (non sarebbe infatti possibile conseguire la riduzione richiesta dall'ordinamento europeo). L'indebitamento netto strutturale peggiorerebbe leggermente nel 2015; non verrebbe così conseguito il miglioramento concordato in sede europea. In conseguenza di ciò, non sarebbe possibile per l'Italia usufruire della clausola delle riforme richiesta nel documento di programmazione per il 2016 e di recente positivamente valutata dalle autorità europee.

Inoltre, i maggiori oneri connessi alla sentenza ridurrebbero significativamente i margini di bilancio e di intervento per i prossimi anni, sia in relazione all'intenzione del Governo di eliminare gli effetti delle clausole di salvaguardia che dovranno operare attraverso un aumento dell'imposta sul valore aggiunto, sia per il finanziamento di nuovi interventi da porre in essere per sostenere l'avvio della ripresa di cui si colgono in questi giorni le prime conferme.

Tra il 2011 e il 2014 (a fronte di una flessione del PIL nominale da 1.638,9 a 1.616,2 miliardi) la spesa per pensioni è aumentata da 243,7 a 256,9 miliardi, passando dal 14,9 per cento al 15,9 per cento del PIL; senza l'intervento attuato nel 2011 essa sarebbe salita al 16,3 per cento del PIL.

L'intervento sulle pensioni ha reso i titolari di pensioni non modeste compartecipi della flessione del potere d'acquisto che ha interessato gli italiani in età lavorativa. Il pagamento di 17,6 miliardi nel 2015 e di circa 4,5 miliardi annui nei prossimi anni si rifletterebbe negativamente sulla pressione fiscale e sulla fornitura di servizi pubblici e trasferimenti, inclusi quelli alle generazioni più giovani.

Le disposizioni introdotte con il decreto-legge.

La citata sentenza n. 70 del 2015, ribadendo la legittimità di interventi legislativi incidenti sui meccanismi di adeguamento delle pensioni purché entro corretti parametri, consente al legislatore l'adozione delle iniziative reputate necessarie. In tale ottica, il decreto, anche allo scopo di fornire certezza in relazione al regime concretamente applicabile, detta una disciplina volta a ricondurre nell'alveo dei principi di proporzionalità e adeguatezza la riperequazione del trattamento pensionistico. Sulla base dei parametri costituzionali indicati dalla Corte nella consolidata giurisprudenza richiamata nella sentenza, spetta al legislatore proporre un corretto bilanciamento dei valori costituzionali che assicuri un adeguato trattamento pensionistico nel rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica.

Le disposizioni dell'articolo 1 del decreto sono finalizzate, pertanto e come anche esplicitato nel testo, a dare attuazione ai principi di adeguatezza, gradualità e proporzionalità enunciati nella sentenza della Corte nel rispetto del principio di equilibrio del 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.

Le ragioni alla base dell'intervento legislativo di composizione delle esigenze di equilibrio di bilancio e di solidarietà intergenerazionale e la proporzionalità e adeguatezza delle misure contemplate assumono rilievo anche ai fini del rispetto di quella giurisprudenza che riconosce un ampio margine di apprezzamento dell'interesse pubblico nelle scelte che coinvolgono la previdenza sociale. In tale materia, quelle esigenze integrano i motivi di carattere generale idonei a giustificare l'intervento del legislatore con misure ragionevoli e gradualità che non intaccano l'essenza dei diritti pensionistici.

Si prevedono, quindi, modifiche alla disciplina della rivalutazione automatica delle pensioni da applicare con riferimento agli indici di rivalutazione per gli anni 2012 e 2013.

La disposizione in esame prevede, per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, il riconoscimento della rivalutazione automatica secondo le seguenti modalità:

a) per gli anni 2012 e 2013:

- **nella misura del 40 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;
- **nella misura del 20 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;
- **nella misura del 10 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

- **non è riconosciuta** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

b) per il periodo successivo:

- **negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento di quanto stabilito per le mensilità del biennio 2012-2013, come sopra descritto;**
- **a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento di quanto stabilito per le mensilità del biennio 2012-2013, come sopra descritto.**

Una **clausola di salvaguardia** assicura che, **per ogni classe di importo e per ogni anno**, il trattamento pensionistico complessivo non può essere minore, effettuata la relativa rivalutazione, al limite superiore, effettuata la relativa rivalutazione, di quello riconosciuto alla classe di importo inferiore.

Tali misure consentiranno, anche utilizzando il margine di miglioramento tendenziale evidenziato nelle stime del DEF nell'anno in corso e – in misura minimale – negli anni successivi, di ricondurre il nuovo scenario tendenziale entro gli obiettivi programmatici indicati nel documento programmatico di aprile.

A seguito dell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto, il rapporto programmatico tra l'indebitamento netto e il PIL nel 2015 risulterà pertanto confermato al 2,6 per cento.

Per gli anni successivi restano sostanzialmente invariati i valori di indebitamento in rapporto al PIL previsti nel quadro tendenziale, pari all'1,4 per cento nel 2016 e allo 0,2 per cento nel 2017. Per il 2018 e il 2019 si conferma la previsione di un avanzo di bilancio pari rispettivamente allo 0,5 per cento e allo 0,9 per cento.

Migliora invece, rispetto alla previsione del documento programmatico, la variazione dell'indebitamento netto strutturale che, tenuto conto del pagamento di una quota relativa agli arretrati 2012-2014 che potrebbero essere considerati come *una tantum*, stanti le decisioni che dovranno essere assunte dalla Commissione europea, per il 2015 rispetta pienamente il requisito dello 0,25 per cento previsto dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine.

La conferma dei valori dell'indebitamento netto già approvati con risoluzione dalle Camere e valutati positivamente dalla Commissione europea nell'ambito della formulazione delle raccomandazioni del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma e sul programma di stabilità di ciascun Paese consentirà all'Italia di rispettare pienamente il quadro delle regole nazionali ed europee.

RELAZIONE TECNICA

([Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), e successive modificazioni).

Articolo 1.

Si tratta di norme che, in attuazione dei principi della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, prevedono modifiche alla disciplina della rivalutazione automatica delle pensioni da applicare con riferimento agli indici di rivalutazione per gli anni 2012-2013, in modo da garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Valutazione degli effetti della sentenza n. 70 del 2015 sui tendenziali di finanza pubblica in assenza di intervento normativo.

1. Nel corso dell'anno 2011, con riferimento all'indicizzazione delle pensioni per il biennio 2012-2013 sono stati adottati due interventi in successione:

a) [articolo 18, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011](#), con il quale veniva prevista una deindicizzazione parziale per il biennio 2012-2013 per le pensioni di importo complessivamente (considerando anche il cumulo di più pensioni in capo al pensionato) superiore a cinque volte il trattamento minimo, prevedendo un'indicizzazione al 70 per cento per la fascia di importo fino a tre volte il minimo e nessuna indicizzazione per la fascia di importo superiore;

b) [articolo 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011](#), che ha abrogato l'intervento di cui al punto *a)* (all'ultimo periodo del comma 25) prevedendo la deindicizzazione totale per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo, con effetti finanziari pari al differenziale rispetto a quanto già previsto con il [decreto-legge n. 98 del 2011](#).

2. Sentenza n. 70 del 2015 – La sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del [primo periodo del comma 25 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011](#).

3. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale (blocco per due anni dell'indicizzazione delle pensioni complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS) conseguono rilevanti effetti negativi per la finanza pubblica rispetto al quadro di finanza pubblica previsto a legislazione vigente nel DEF 2015, da stimare prendendo, come riferimento per gli anni 2012 e 2013, la normativa vigente prima dell'entrata in vigore del [decreto-legge n. 201 del 2011](#) ma anche dell'entrata in vigore dell'[articolo 18, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011](#), la cui abrogazione, disposta con l'ultimo periodo del citato comma 25 dell'articolo 24, non è stata oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale. Nei termini sopra esposti, in assenza di un intervento normativo diretto a disciplinare la materia, riprenderebbe vigore, per gli anni in esame (2012 e 2013), la disciplina dell'indicizzazione delle pensioni per fasce di importo di cui alla [legge n. 388 del 2000](#) (si tratta dell'indicizzazione degli anni 2012 e 2013: variazione indice foi n.t. 2011: 2,7 per cento, per indicizzazione 2012, 2012: 3,0 per cento per indicizzazione 2013). Si tratta, in particolare, del regime generale (in vigore prima del 2012 e dal 2017) il quale prevede, per tutte le pensioni, un'indicizzazione al 100 per cento per le fasce di pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, al 90 per cento per le fasce di pensioni comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo e del 75 per cento per le fasce di importo superiore a 5 volte il trattamento minimo.

4. I predetti oneri per la finanza pubblica rispetto al quadro di finanza pubblica previsto a legislazione vigente nel DEF 2015 risulterebbero valutabili nei seguenti termini:

- **maggiore onere al lordo degli effetti fiscali per il complessivo periodo 2012-2015:** 24,1 miliardi di euro circa per il 2015, di cui circa 6,85 miliardi come competenza 2015 avente carattere strutturale per gli anni successivi al 2015, in parte decrescente (per il 2016 è stimabile in circa 6,7 miliardi di euro);
- **al netto degli effetti fiscali l'impatto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica può essere stimato nei seguenti termini:** in circa 17,6 miliardi di euro per l'anno 2015 (relativi al periodo 2012-2015), di cui circa 4,5 miliardi di euro come competenza 2015 avente carattere strutturale per gli anni successivi al 2015, in parte decrescente (per il 2016 è stimabile in 4,4 miliardi di euro).

Intervento correttivo diretto, nel rispetto dei principi della sentenza n. 70 del 2015, a consentire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La disciplina in esame prevede, per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, il riconoscimento della rivalutazione in esame secondo le seguenti modalità:

a) per gli anni 2012 e 2013:

- **nella misura del 40 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;
- **nella misura del 20 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;
- **nella misura del 10 per cento** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;
- **non è riconosciuta** per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

b) per il periodo successivo:

- negli anni 2014 e 2015 nella misura del **20 per cento** di quanto stabilito per le mensilità del biennio 2012-2013, come sopra descritto;
- a decorrere dall'anno 2016 nella misura del **50 per cento** di quanto stabilito per le mensilità del biennio 2012-2013, come sopra descritto.

È prevista, in ogni caso, **una specifica clausola di salvaguardia diretta a prevedere che per ogni classe di importo e per ogni anno**, il trattamento pensionistico complessivo compreso in tale classe non può comunque essere minore, per effetto della rivalutazione automatica riconosciuta sulla base della norma in esame, al limite superiore, rivalutato, della classe di importo inferiore.

Sulla base dei seguenti parametri:

a) variazione indice FOI N.T. 2011: 2,7 per cento (per indicizzazione 2012);

b) variazione indice FOI N.T. 2012: 3,0 per cento (per indicizzazione 2013);

c) percentuale monte pensioni previdenziali riferito a pensioni complessivamente superiori a 3 volte il minimo: circa 54 per cento, di cui:

- **circa il 34 per cento** relativo alle pensioni complessivamente comprese tra tre e quattro volte il trattamento minimo;
- **circa il 24 per cento** relativo alle pensioni complessivamente comprese tra quattro e cinque volte il trattamento minimo;
- **circa il 13 per cento** relativo alle pensioni complessivamente comprese tra cinque e sei volte il trattamento minimo;
- **circa il 29 per cento** relativo alle pensioni complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo;

d) monte spesa pensionistica, al netto della spesa per pensioni e assegni sociali per gli anni 2011-2013 (contabilità nazionale, fonte DEF 2015):

- **2011:** 239.832 milioni di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 243.674 milioni di euro);
- **2012:** 244.861 milioni di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 248.936 milioni di euro);
- **2013:** 250.175 milioni di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 254.568 milioni di euro);

e) nel 2014: tre volte il trattamento minimo INPS: 1.502,64 euro mensili; quattro volte il trattamento minimo INPS: 2.003,52 euro mensili; cinque volte il trattamento minimo INPS: 2.504,40 euro mensili; sei volte il trattamento minimo INPS: 3.005,28 euro mensili.

La disciplina in esame determina effetti positivi (al netto degli effetti fiscali), **rispetto al tendenziale aggiornato per effetto della sentenza della Corte costituzionale**, per circa 15,4 miliardi per l'anno 2015 e circa 3,9 miliardi a partire dal 2016 con profilo in parte decrescente come illustrato nella tabella che segue. Ciò consente di ricondurre il tendenziale entro gli obiettivi programmatici indicati nel DEF 2015, come sarà anche illustrato nella relazione al Parlamento di cui all'articolo 10-*bis*, comma 6, della [legge n. 196 del 2009](#).



Prospetto riepilogativo effetti Sentenza Corte Costituzionale 70/2015 e decreto legge su rivalutazione pensioni

(in milioni di euro)

	e/s	Saldo netto da finanziare					Fabbisogno e indebitamento netto				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
A Aggiornamento tendenziale (Relazione al Parlamento 2015)											
Effetti sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - (lordo effetti fiscali)	s c	24.100	6.748	6.613	6.481	6.351	24.100	6.748	6.613	6.481	6.351
Effetti sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - (effetti fiscali)	e t	6.500	2.378	2.330	2.283	2.237	6.500	2.378	2.330	2.283	2.237
Effetti sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - Relazione al Parlamento 2015 - Effetto sui saldi		-17.600	-4.370	-4.283	-4.198	-4.114	-17.600	-4.370	-4.283	-4.198	-4.114
B Effetti Decreto Legge											
DL - Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni - (lordo effetti fiscali)	s c	-21.261	-6.018	-5.898	-5.780	-5.664	-21.261	-6.018	-5.898	-5.780	-5.664
DL - Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni - (effetti fiscali)	e t	-5.841	-2.137	-2.094	-2.051	-2.010	-5.841	-2.137	-2.094	-2.051	-2.010
DL - Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni - Effetto sui saldi		15.420	3.881	3.804	3.729	3.654	15.420	3.881	3.804	3.729	3.654
C-4+5 Effetto residuo Sentenza sui saldi											
Effetti residuali sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - (lordo effetti fiscali)	s c	2.839	730	715	701	687	2.839	730	715	701	687
Effetti residuali sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - (effetti fiscali)	e t	659	241	236	232	227	659	241	236	232	227
Effetti residuali sentenza Corte Costituzionale n. 70/2015 - effetto sui saldi		-2.180	-489	-479	-469	-460	-2.180	-489	-479	-469	-460