



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PATRIARCA, NANNICINI, LAUS, ALFIERI, BOLDRINI, CUCCA, D’ARIENZO, FEDELI, GIACOBBE, IORI, MANCA, MISIANI, PARRINI e PITTELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 2018 ^(*)

Contributo di solidarietà sulle pensioni di importo più elevato a favore di un sostegno straordinario alle future pensioni calcolate con il sistema contributivo

(*) Testo non rivisto dal presentatore

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema pensionistico italiano, nonostante le numerose riforme, continua a presentare aspetti problematici e squilibri che incidono sulla parte più debole della società. Per alcuni di questi (per esempio il livello troppo basso delle pensioni minime, gli «esodati» e i lavoratori che svolgono attività usuranti eccetera) sono necessari interventi che richiedono risorse ingenti da reperire a carico della fiscalità generale, nell'ambito di riforme graduali e complessive del sistema pensionistico che rispettino nel tempo i vincoli gravanti sul bilancio pubblico.

In questo contesto va sottolineato un problema che non si pone nell'immediato ma che evidenzia una grave frattura tra gli anziani e pensionati di oggi (la cui pensione è per lo più calcolata con il più favorevole sistema retributivo) e i giovani di oggi che saranno i pensionati di domani: questi ultimi saranno collocati a riposo con il sistema contributivo, meno favorevole, per di più a seguito di una carriera lavorativa discontinua (contratti a termine o comunque rapporti temporanei) che non consente allo stesso sistema contributivo di generare un importo della pensione adeguato.

Pertanto appare opportuno prevedere per i giovani di oggi un sostegno straordinario che possa operare a tempo debito: tale sostegno, se predisposto fin da oggi, può impegnare anche una quantità di risorse in prima istanza non rilevante; tuttavia se tali risorse vengono a costituire un flusso continuo nel tempo possono a tempo debito rappresentare un importo significativo per misure a favore dei futuri pensionati con il sistema contributivo.

Da questo punto di vista il sostegno può essere realizzato tramite una nuova versione del contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate, con le seguenti caratteristiche: si applica, nelle stesse misure previste dalla norma approvata dal Governo Letta, per tre anni su ciascun pensionato a partire dal 1° gennaio 2019 sulla quota retributiva della pensione; tuttavia per il sistema pensionistico la misura non si esaurisce nei prossimi tre anni in quanto continua via via ad applicarsi su tutti coloro che sono collocati a riposo dopo il 1° gennaio 2019 e sulle quote retributive della pensione (e sempre per tre anni per ciascuno). Si genera così un flusso di risorse continuo nel tempo che si esaurirà naturalmente quando la pensione dei nuovi pensionati sarà calcolata integralmente con il sistema contributivo.

In questo modo si ottengono due risultati: il contributo di solidarietà per ciascun pensionato è sopportabile, temporaneo ed è utilizzato per scopi interni al sistema pensionistico (come vedremo rispettando quindi i dettami della Corte costituzionale). Allo stesso tempo, mentre un contributo applicabile solo per tre anni sulle pensioni più elevate genera un importo di risorse limitato, la sua stabilità nel tempo al contrario genera un flusso di reddito che se tesaurizzato ed anzi investito in attività finanziarie sicure può dar luogo in un certo numero di anni ad un importo utile per interventi straordinari di sostegno alle pensioni contributive dei giovani di oggi (con attenzione particolare a coloro che hanno percorso carriere lavorative discontinue), ottenendo un risultato apprezzabile in termini di solidarietà sociale.

Va altresì rilevato che la finalità che si vuole perseguire non può essere conseguita

con un ricalcolo contributivo delle pensioni in essere o con altre misure che incidano in maniera rilevante e permanente sulle predette pensioni.

Il problema dell'eventuale ricalcolo delle pensioni determinate con il sistema retributivo fu posto sin dal momento delle prime riforme pensionistiche: all'epoca fu abbandonata l'idea di adottare per tutti il calcolo col sistema contributivo poiché i titolari di futuro trattamento che avevano già una certa anzianità non avrebbero avuto il tempo di costruirsi una previdenza complementare, il famoso «secondo pilastro» previdenziale, esplicitamente previsto per tutti coloro che cominciavano a lavorare con il sistema contributivo. Si decise di lasciare fuori dal sistema contributivo i lavoratori più anziani e quindi, da un certo periodo in poi, di calcolare la pensione «*pro quota*», con un sistema misto e secondo un metodo ragionevole e gradualistico.

D'altra parte è un principio fondamentale dello Stato di diritto e dello Stato democratico quello del rispetto dei diritti quesiti, ossia di quei poteri sorti da un fatto acquisitivo valido per la legge precedente, fatto che la nuova legge non può qualificare in modo diverso dal passato, per farne derivare effetti giuridici diversi. Tali diritti derivano dal principio di irretroattività della legge (articolo 11 delle preleggi), che stabilisce che la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo, in quanto la norma giuridica contiene un comando che, per essere osservato, necessita almeno della possibilità di essere conosciuto in precedenza: tale principio ha valore costituzionale, non solo per le leggi penali (articolo 25 della Costituzione), ma, in via di interpretazione analogica, per autorevole dottrina e prevalente giurisprudenza, per tutte le leggi afflittive, anche se non sanzionatorie di reati e restrittive dei diritti quesiti, ossia di quei poteri sorti da un fatto acquisitivo valido per la legge precedente, ormai entrati definitivamente

a far parte della sfera giuridica dei soggetti a causa di rapporti esauriti. Tali diritti, quindi, una volta acquisiti, diventano immutabili anche di fronte ad eventuali cambiamenti dell'ordinamento giuridico perché ormai entrati definitivamente a far parte della sfera giuridica dei loro titolari. Inserendosi nel più generale contesto dell'efficacia della legge nel tempo e della successione delle norme, essi rispondono principalmente ad un'esigenza di certezza del diritto, elemento fondante dello Stato di diritto democratico.

Per quanto riguarda l'applicazione di questo principio alla materia pensionistica, secondo autorevole dottrina, il diritto alla pensione sorge al momento della costituzione del rapporto di impiego; tuttavia, essendo subordinato alla durata di questo e ad altre condizioni, è un diritto sottoposto a condizione, che però si trasforma in diritto perfetto quando la pensione sia stata liquidata o quando l'impiegato abbia diritto al collocamento a riposo. Il decreto di liquidazione della pensione è un atto di accertamento costitutivo del relativo diritto che, pur avendo causa nel rapporto di lavoro, è ad esso successivo, presupponendone la cessazione e, come tale, non è un atto discrezionale, ma un atto vincolato, che si limita ad accertare i presupposti stabiliti dalle leggi del tempo della domanda di collocamento a riposo, per l'attribuzione del diritto alla pensione e ad effettuare la determinazione del suo ammontare, in base al computo dei servizi riconosciuti o riconoscibili, in base ad atti ufficiali della pubblica amministrazione. Pertanto, per coloro che hanno diritto al collocamento in pensione vale indefettibilmente il principio che solo le eventuali norme successive più favorevoli possono avere efficacia retroattiva.

Al riguardo, la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa si è espressa pacificamente nel senso del riconoscimento della pensione come un diritto quesito. Infatti, la

Corte di cassazione ha precisato che «il diritto quesito» pensionistico va valutato con riferimento alla normativa vigente al momento del perfezionamento del diritto alla pensione. Tale principio è stato di recente ribadito dalle due sentenze della Corte di cassazione nn. 8847 e 8848 del 18 aprile 2011, sottolineando che la formula previdenziale del diritto acquisito, intoccabile ed immutabile nelle intenzioni della legge, deve garantire il lavoratore da spiacevoli sorprese e danni economici rilevanti sulla futura pensione, per cui tale principio riconosce a tutela dei cittadini il rispetto assoluto delle disposizioni pensionistiche in vigore nel corso del tempo. Anche il Consiglio di Stato, ancora prima, ha stabilito che in materia di quiescenza il dipendente può vantare un vero e proprio diritto non modificabile nel momento in cui matura i requisiti necessari per essere collocato a riposo.

Anche la Corte costituzionale, pur affermando, in linea di principio, la possibilità da parte dello Stato di incidere anche sui trattamenti di quiescenza già in atto, come del resto ovviamente su qualsiasi fonte di reddito, si è sempre espressa in senso contrario ad interventi irrazionali dello Stato, affermando che al legislatore è inibita l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli e discriminatorie rispetto a tutti gli altri cittadini, in applicazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza dei trattamenti di quiescenza e del principio di solidarietà sociale, nonché di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Per quanto riguarda invece la possibilità di incidere solo temporaneamente sull'importo della pensione, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è rivelata sul punto mutevole.

Tali interventi sono stati infatti ritenuti legittimi, in un primo momento, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 316 del 2010, circa il blocco integrale per l'anno 2008 delle pensioni superiori ad otto volte il

minimo, adottato con il cosiddetto protocollo sul *welfare* (articolo 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247), per contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'articolo 1, commi 1 e 2, della medesima legge, purché essi avessero durata temporanea (nella specie per il solo anno 2008) e non fossero reiterati nel tempo, in quanto il principio di adeguatezza è riferibile anche alle pensioni più consistenti.

Pertanto, il successivo blocco della perequazione automatica delle pensioni, proposto con l'articolo 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è stato dichiarato illegittimo dalla medesima Corte con sentenza n. 70 del 2015, non essendosi il legislatore attenuto al monito contenuto nella precedente sentenza di osservare i principi di proporzionalità e di adeguatezza delle pensioni, e di evitare la frequente reiterazione di misure, intese a paralizzare il meccanismo perequativo, necessario anche per le pensioni di maggiore consistenza, per salvaguardarle dai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Con particolare riferimento a contributi di solidarietà, l'orientamento della Corte è stato sul punto ripetutamente contrario (si veda il contributo di solidarietà di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 luglio 2010, n. 122, e sentenza n. 223 del 2012), sottolineando la Corte che la pensione, stante la sua natura di retribuzione differita, merita particolare tutela rispetto ad altre categorie di redditi, sicché il contributo di solidarietà, visto come vero e proprio prelievo sostanzialmente di natura tributaria, risulta con più evidenza discriminatorio rispetto ad altre categorie di reddito, 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 ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro. Si osserva, al riguardo, che con esso è stata colpita soltanto una categoria di redditi (quelli dei pensionati), in spregio al principio di uguaglianza e di solidarietà sociale attraverso una irragionevole platea di soggetti passivi; infatti, mentre rispetto a tutti i cittadini tale misura (si veda l' articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011) si riferisce ai redditi superiori ai 300.000 euro lordi annui con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito, per i soli pensionati pubblici sono state adottate soglie inferiori e aliquote superiori di imposizione fiscale.

Inoltre, anche il contributo di solidarietà di cui all'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 116 del 2013, in base ad analoga motivazione, perché violava l'articolo 3 della Costituzione, ossia il principio di uguaglianza a parità di reddito, in quanto riguardava parimenti soltanto i pensionati, attraverso una irragionevole platea di soggetti passivi.

In questo contesto, come è noto, un contributo di solidarietà è stato riproposto dal Governo Letta con l'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per finanziare gli interventi a favore degli esodati con le somme derivanti dalle pensioni, mentre le somme provenienti dai vitalizi sono state destinate ad alimentare il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, progetti di ricerca e innovazione e il fondo di garanzia per la prima casa.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 173 del 2016, cambiando giurisprudenza, ha respinto le varie questioni di costituzionalità relative al contributo di solidarietà. Ha

escluso la natura tributaria del prelievo sostenendo che si tratta di contributo di solidarietà all'interno del circuito previdenziale. Esso deve essere comunque del tutto eccezionale, giustificato dalla crisi contingente e grave del sistema previdenziale. La Corte ha sostenuto che il contributo rispetta il principio di progressività e risulta comunque sostenibile in quanto applicato solo sulle pensioni più elevate.

La sentenza pone pertanto dei paletti invalicabili e sembra che non lasci alcuno spazio a ipotesi di ricalcolo retroattivo delle pensioni retributive o miste con il solo sistema contributivo. Necessaria temporaneità, assoluta eccezionalità, proporzionalità e sostenibilità sono i principi fissati da tale sentenza e un futuro eventuale contributo di solidarietà non potrebbe dunque prescindere da questi caratteri e potrebbe essere giustificato solo da gravi emergenze interne al sistema previdenziale. Al riguardo si riporta uno stralcio significativo della predetta sentenza n. 173 del 2016 «11.1. - In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile.

Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ot-

tica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima".

Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura.

In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*».

Da questa disamina si ritiene possa emergere che il contributo di solidarietà proposto in questo disegno di legge rispetti i principi stabiliti in quest'ultima sentenza e che allo stesso tempo possa rappresentare l'unico strumento utilizzabile nei confronti di pensioni di importo elevato: infatti si tratta di un contributo di importo sopportabile, di natura temporanea per il singolo pensionato, determinato solo sulle pensioni di importo più elevato secondo criteri di progressività ed inoltre finalizzato ad un intervento di natura straordinaria all'interno del sistema pensionistico. Si tratta infatti di finanziare misure straordinarie per le future pensioni contributive in considerazione di un evento straordinario e *una tantum* quale è quello determinato dal passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dal 1° gennaio 2019 ai trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS è applicato, sulla quota calcolata con il sistema retributivo di ciascun trattamento, un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Il contributo così determinato è applicato per un periodo di tre anni su ciascun trattamento pensionistico. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati.

2. Le somme corrispondenti alle trattenute applicate ai sensi del comma 1 sono riversate in un apposito fondo, denominato «Fondo di solidarietà pensionistica intergenerazionale», istituito presso l'INPS, finalizzato a finanziare misure previdenziali a fa-

vore dei lavoratori che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non hanno compiuto i trentacinque anni di età e che, alla maturazione dei requisiti pensionistici, avranno avuto una carriera lavorativa discontinua e con un trattamento pensionistico inferiore a 1,5 volte il trattamento minimo INPS.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.