



PARERE

DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE PROF. TIZIANO TREU
PRESSO LA XI COMMISSIONE - LAVORO PUBBLICO E PRIVATO
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

nell'ambito dell'esame delle proposte di legge
C. 294 Meloni, C. 310 Meloni e C.1071 D'Uva recanti
"Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale"

Roma, 10 ottobre 2018

Camera dei Deputati, aula della XI Commissione

VISTO l'art. 99, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, e *s. m. i.*, recante “Norme sul Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL)”, e in particolare l’art. 11, comma 1, lett. a) (Attività consultiva) e l’art. 14 (Pronunce del CNEL) che statuisce l’*iter* di assunzione, da parte dell’Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l’articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni e agli altri organismi il compito di istruire le questioni ad esse assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all’Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell’Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull’oggetto della discussione.

CONSIDERATA la richiesta formulata dalla segreteria della XI Commissione della Camera dei Deputati in data 5 ottobre 2018;

VISTA la documentazione prodotta dall’Ufficio di supporto agli Organi collegiali – USOC, ai sensi dell’art. 8, comma 12;

VISTO il verbale dell’Ufficio di Presidenza, nella seduta del 10 ottobre 2018;

SENTITO il relatore prof. Tiziano Treu;

L’Assemblea del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro delibera il seguente

PARERE

Premessa.

Il quadro macro di riferimento è connotato da una spesa pensionistica che, nonostante le riforme introdotte nel tempo, si attesta attualmente attorno al 16% del pil. Le pensioni di anzianità rappresentano il 45% del totale, mentre il 10% delle pensioni più elevate costituisce all’incirca il 25% della spesa.

La sussistenza delle disuguaglianze in ambito pensionistica si inserisce in un contesto macroeconomico critico. Come ormai ampiamente noto, negli ultimi anni si è registrato un acuirsi delle disuguaglianze nei redditi e nell’accesso ai servizi, ampliatisi in ogni segmento della società per effetto della prolungata crisi e in misura particolarmente significativa tra le fasce già in partenza relativamente più deboli e svantaggiate, mentre la società tutta si è via via polarizzata ponendo a rischio quella effettiva coesione che si pone a fondamento della convivenza civile.

Il contrasto alla povertà, esigenza ripetutamente segnalata dalle Parti sociali, è diventato l'obiettivo comune di tutte le forze politiche e impegno condiviso di Governo e Parlamento.

Nell'ottica di identificare strumenti di politica economica mirati alla riduzione della povertà e delle disuguaglianze, le stesse ragioni di solidarietà ed equità sociale hanno posto attenzione sui possibili correttivi da apportare al sistema pensionistico, con l'obiettivo di incidere sugli importi che appaiono "stridenti con il contesto socio-economico" e, più ampiamente, di attivare un circuito di solidarietà all'interno del sistema previdenziale.

L'inversione del criterio operativo da retributivo a contributivo, che si è resa a suo tempo necessaria per assicurare l'equilibrio di bilancio e garantire la sostenibilità dell'intero impianto previdenziale a fronte dell'invecchiamento demografico, per quanto attuata con gradualità ha introdotto nel sistema una marcata disuguaglianza intergenerazionale. Tale disuguaglianza nel tempo si è sommata ad altre, anche preesistenti, disuguaglianze fra generazioni, ed ha inoltre identificato una quota della popolazione che è "beneficiaria" da un regime misto.

Per effetto delle riforme introdotte sussistono pertanto in Italia tre "platee" di riferimento: quella composta dai lavoratori che percepiscono un trattamento totalmente sganciato dagli effettivi contributi versati durante la vita lavorativa, quella di coloro che percepiranno un trattamento strettamente connesso al monte contributivo versato, quella dei lavoratori che sono entrati nel mondo del lavoro con aspettative che sono state successivamente disattese per effetto del passaggio al regime contributivo. Si tratta di tre gruppi demografici diversi.

Di seguito si riporta un quadro sintetico delle proposte di legge depositate sul tema dall'avvio della legislatura.

<i>Quadro sinottico delle proposte di legge</i>	
C. 1071	<p>Ambito applicativo: meccanismo di ricalcolo della quota retributiva degli assegni pari o superiori a 90.000 euro annui.</p> <p>Obiettivo: le risorse liberate andrebbero a integrare le pensioni minime e quelle sociali (trattamenti da 450 euro mensili a 780).</p> <p>Riduzione delle quote retributive del trattamento pensionistico. Si tratta di un ricalcolo retrospettivo che lega la riduzione alla risultante del rapporto fra il coefficiente di trasformazione relativo all'età del lavoratore al momento del pensionamento, e il coefficiente di trasformazione fissato dalla legge Fornero (corrispondente all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia).</p> <p>Prelievo di competenza diretta dell'INPS.</p> <p>Decorrenza: 1 gennaio 2019.</p>
C. 310	<p>Ambito applicativo: assegni che eccedono il valore di oltre dieci volte il trattamento minimo INPS sono ricalcolati e erogati</p>

	<p>secondo il metodo contributivo.</p> <p>Obiettivo: le risorse liberate sarebbero destinate a finanziare l'integrazione del trattamento minimo INPS, dell'assegno sociale e dei trattamenti di invalidità.</p>
C. 294	<p>Ambito applicativo: abrogazione delle norme che prevedono la contribuzione aggiuntiva per i lavoratori in aspettativa sindacale.</p> <p>Obiettivo: eliminare le pensioni integrative determinate e attribuite con un metodo di calcolo legato dai contributi obbligatori versati.</p>

Elementi favorevoli di introduzione degli interventi correttivi previsti nelle proposte di legge depositate.

1. I correttivi proposti si basano su un ricalcolo degli assegni operato utilizzando il quoziente tra i coefficienti di trasformazione delle età dei pensionati rispetto a un'età di riferimento opportunamente ridefinita. La correzione verrebbe realizzata sulla base delle età di ritiro, criterio che assicurerebbe – secondo i proponenti - un migliore equilibrio attuariale degli assegni rispetto ai contributi effettivamente versati. Inoltre il ricalcolo, dipendendo dall'età in cui il lavoratore si è ritirato, colpirebbe con maggiore incidenza l'assegno di chi si è ritirato con maggiore anticipo rispetto al requisito di vecchiaia previsto.
2. I risparmi derivanti dall'applicazione dei correttivi dovrebbero confluire in un fondo presso il Ministero del lavoro, da istituire con apposito decreto, per finanziare l'aumento delle pensioni minime e sociali, portandole a una soglia che corrisponderebbe alla "pensione di cittadinanza".
3. Le proposte di intervento retroattivo sugli assegni pensionistici pongono il problema della legittimità di operazioni che incidono sui diritti patrimoniali di una platea ristretta di soggetti, i quali sarebbero destinatari di un intervento contrastante con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e con quello che pone a fondamento del prelievo tributario la capacità contributiva (art. 53).
4. A tal fine occorre registrare che su questi temi la giurisprudenza costituzionale ha subito nel tempo una notevole trasformazione. La Corte costituzionale ha negli anni recenti maturato una consapevolezza della necessità di correttivi sulle evidenti iniquità esistenti nell'impianto previdenziale, perno dell'intero sistema di *welfare*. Si è assistito infatti a una evoluzione che ha enfatizzato l'elemento socio-economico come uno dei fondamentali parametri ai quali si ancora la valutazione della legittimità costituzionale delle norme.
5. Alla luce di tale evoluzione, interventi peggiorativi dei trattamenti pensionistici sarebbero pertanto ammissibili soltanto se ritenuti "non irrazionali" né "arbitrari", "non eccessivamente lesivi" dell'affidamento del cittadino, ma improntati ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Inoltre, gli interventi correttivi proposti non sarebbero inquadrabili come contributi previdenziali in senso tecnico, ma si configurerebbero come prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.). Se invece si fa riferimento al contenuto dell'art. 53 Cost., occorre ricordare che il principio dell'universalità

dell'imposizione va comunque coordinato con il principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

6. Per rafforzare il patto intergenerazionale sul quale è costruito l'intero sistema previdenziale italiano, basato sul principio della ripartizione fra vecchi e giovani, sembra ipotizzabile l'introduzione di uno **strumento di solidarietà di scopo** previsto per un numero limitato di anni e improntato ai criteri di proporzionalità, ragionevolezza e progressività, finalizzato in generale ad accrescere la sostenibilità del sistema, e in particolare ad alimentare un fondo per l'occupazione. Uno strumento di solidarietà che superi la valutazione di costituzionalità e possa apparire come una misura introdotta effettivamente per ragioni di solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve essere conforme ai profili delineati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2016, ossia *“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”*.
7. A favore di una tale misura risulterebbe senz'altro il coinvolgimento stesso dei pensionati, che dovrebbero guardare con interesse all'introduzione di uno strumento che ampli la platea lavoratori, attuali e futuri.

Va tuttavia segnalato che l'alimentazione di un fondo per l'occupazione richiederebbe un intervento su un numero di assegni previdenziali molto più ampio di quello (cd. pensioni d'oro) ipotizzato dalle proposte di legge.

8. In ogni caso l'ammissibilità di uno strumento di solidarietà va correlata alla temporaneità dello stesso, a sua volta legata alla finalizzazione di ulteriori misure destinate a rendere possibile l'occupazione di un maggior numero di individui. È pertanto ipotizzabile l'introduzione di una misura straordinaria per un massimo stimato in tre anni, configurata allo scopo di accrescere il tasso di occupazione e il rapporto attivi/pensionati e con modalità tali da sostituire, al termine del periodo considerato, il prelievo derivante dalla decurtazione dell'assegno pensionistico con l'autoalimentazione del fondo mediante le maggiori imposte versate dalla platea aggiuntiva di lavoratori.

Criticità e riserve.

9. L'applicazione della proposta di legge 1071 crea tre differenti platee di lavoratori:
 - coloro che hanno fatto accesso al pensionamento prima del 1996;
 - coloro che hanno fatto accesso al pensionamento fra il 1 gennaio 1996 e il 31 dicembre 2018;
 - coloro che andranno in pensione dal 1 gennaio 2019.

Per il ricalcolo è necessario considerare i parametri e i fattori che hanno dato accesso al pensionamento. Un primo problema è dato dal fatto che tali parametri e fattori possono introdurre elementi di arbitrarietà o irrazionalità nel ricalcolo, ad esempio nel caso che non sia più possibile recuperare i documenti utili alla misurazione dei versamenti contributivi per i periodi calcolati con il metodo retributivo (ad esempio nei casi di ricongiunzione onerosa o contribuzione volontaria per raggiungere i requisiti di accesso).

10. Un altro problema si pone nei casi dei lavoratori che hanno dovuto cessare, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, il rapporto di lavoro prima del raggiungimento dell'età

pensionabile (ad esempio nei casi di licenziamento per crisi aziendale, o di collocamento d'ufficio a riposo, o per particolari categorie di lavoratori). Il principio guida fissato dalla Corte costituzionale riguarda l'ammissibilità non già di un ricalcolo degli assegni, ma di un **contributo di solidarietà** configurato come strumento che non ecceda i limiti identificati dal combinato operare dei principi costituzionali di ragionevolezza, affidamento e tutela previdenziale.

11. Le proposte di interventi correttivi incentrati sul ricalcolo appaiono pertanto in grado di superare l'eventuale vaglio di costituzionalità solo in presenza di specifiche caratteristiche che sono emerse dalla più recente giurisprudenza costituzionale. In particolare, il ricalcolo dovrebbe essere fondato su fattori esogeni o endogeni di notevole gravità ed urgenza, che diventerebbero essi stessi oggetto di valutazione da parte dell'eventuale giudice costituzionale. La decurtazione dell'assegno diventerebbe in tal modo uno strumento attivato in un contesto economico-sociale eccezionale, del quale i destinatari dovrebbero essere convinti partecipi, e non sarebbe configurata come una misura ripetibile o come mezzo di alimentazione ordinaria del sistema previdenziale. Un ricalcolo legittimo dovrebbe peraltro rispettare il principio di proporzionalità, mentre il ricalcolo come configurato dalla proposta di legge C. 1071 sembrerebbe colpire con diversa incidenza diverse coorti di pensionati, le tre "platee" di destinatari richiamate a pag. 1.
12. Sul metodo utilizzato per il ricalcolo degli assegni si rileva un difetto logico: non sembra potersi considerare utile nel senso della sostenibilità attuariale il prelievo come delineato nelle proposte di legge C. 1071 e C. 310, costruito sull'applicazione al passato di un accadimento che oggi è probabile. L'applicazione di termini probabilistici a un passato certo in quanto già accaduto potrebbe generare il dubbio di profili di irrazionalità.

Sulla base dei principi sopra illustrati appare esposta a dubbi di costituzionalità la norma della proposta C. 1071 diretta a ricalcolare retroattivamente su base diversa le indennità corrisposte per l'attività sindacale stabilita dalla legge 564/1996 e a *fortiori* quella della proposta C. 294 abrogativa della normativa della stessa legge.

Alla giusta preoccupazione di evitare possibili abusi nella erogazione di tali indennità si può corrispondere con adeguate verifiche e controlli da parte dell'ente previdenziale sul versamento delle contribuzioni aggiuntive.

Cosa si può fare.

13. Per superare i problemi di costituzionalità evidenziati sarebbe invero preferibile configurare la misura, anziché come ricalcolo dei trattamenti pensionistici, come contributo eccezionale di solidarietà, rispondente ai requisiti della temporaneità, della progressività e della destinazione certa in ambito previdenziale.

Per quanto attiene alla temporaneità si dovrebbe fissare un arco temporale limitato, in linea di massima non superiore a tre anni, opportunamente giustificato in termini di coerenza tra arco temporale scelto e misura ablativa.

Per quanto riguarda la progressività, onde evitare irrazionali diversificazioni di trattamento o eccessive penalizzazioni, si dovrebbe individuare un insieme di livelli/soglie reddituali pensionistici, mediante i dati INPS, interessati dal contributo, rimettendo a un successivo decreto interministeriale la definizione specifica degli importi lordi da tenere in considerazione.

Per la destinazione, comunque interna al sistema previdenziale, sarebbe necessario rendere più stringente e circostanziato il carattere specificamente solidaristico della previsione, ad esempio individuando almeno due gestioni cui far affluire i risparmi.

1. Il risparmio potrebbe confluire verso la quarta gestione, essendo essa composta da figure professionali (prevalentemente, lavoro parasubordinato) che – nel futuro – potrebbero avere maggiori difficoltà ad ottenere adeguata ed effettiva tutela pensionistica, data la frammentazione delle carriere professionali.
2. Il risparmio potrebbe confluire verso il fondo nazionale per la non autosufficienza. In questo modo si verrebbe a finanziare ulteriormente il sostegno a persone con gravissima disabilità e a anziani non autosufficienti al fine di favorirne una dignitosa permanenza presso il proprio domicilio, nonché per garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali.