

Relazione illustrativa

L'intervento normativo di cui **all'articolo 1** si è reso necessario a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015.

Rinviando più avanti per l'illustrazione della pronuncia della Corte e per la descrizione delle conseguenti disposizioni che, ora per allora, ancorché con effetti finanziari destinati a protrarsi nel tempo con decorrenza dal 2015, il Governo introduce, va rimarcata la ricorrenza di un caso straordinario di necessità e urgenza connesso alle conseguenze finanziarie sui conti pubblici che deriverebbero dall'applicazione – potenzialmente connessa alla sopra richiamata sentenza - della normativa “di principio” contenuta nell'articolo 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388: si impone, pertanto, con lo strumento del decreto-legge la regolamentazione del regime pensionistico per gli anni 2012 e 2013 (direttamente incisi dalla sentenza) e per i tre anni successivi.

La disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima e il contesto di riferimento.

Muovendo dalla illustrazione del quadro normativo e finanziario conseguente alla citata sentenza della Corte Costituzionale, giova osservare che l'intervento di deindicizzazione totale delle pensioni di importo **pari o** superiore a tre volte il minimo disposto dal DL 201/2011 si colloca in un momento di particolare difficoltà dell'economia italiana. Fra il 2007, prima che la crisi economico-finanziaria inizi a propagarsi nei sistemi economici, e il 2011, il PIL italiano si riduce del 4,3% in termini reali. Il tasso di disoccupazione aumenta dal 6,1% del 2007 all'8,4% del 2011 e gli investimenti registrano una severa contrazione in termini sia nominali (-7,3%), sia reali (-14,9%). L'evoluzione sfavorevole dell'economia italiana si colloca in un contesto di deterioramento globale del clima economico, che ha interessato in particolare le economie avanzate.

Gli interventi di consolidamento dei conti pubblici italiani, fortemente compromessi dagli sviluppi sul fronte macroeconomico, sono avvenuti in varie fasi.

Nell'ottobre 2009, a seguito del deterioramento dei conti pubblici dovuto ai primi effetti della crisi economico-finanziaria, viene aperta la procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia. La Commissione Europea richiede che l'Italia riconduca il disavanzo nel limite del 3% entro il 2012. La necessità di ricondurre i saldi entro i livelli concordati con la U.E. impone l'adozione di una politica di bilancio orientata al consolidamento fiscale. In un clima di tensione sui mercati finanziari dovuto alla crisi greca, il Governo vara nel mese di maggio 2010 il DL 78/2010, che anticipa la realizzazione della manovra di bilancio per gli anni 2011-2013. Il decreto legge, attraverso una serie di misure di contenimento concentrate prevalentemente sulle spese correnti, dispone una riduzione del disavanzo pari a circa 12 miliardi nel 2011 (circa 0,75% del PIL) e a 25 miliardi a partire dal 2012 (circa 1,5% del PIL), assicurando il rientro del rapporto deficit/PIL entro il limite del 3% nel 2012 ed il pareggio di bilancio (in termini nominali) entro il 2014.

Nel pieno dello sforzo per il risanamento dei conti pubblici, la situazione economica internazionale subisce un ulteriore deterioramento. Fra la primavera del 2010 e l'estate del 2011 le condizioni di vulnerabilità finanziaria della Grecia, dell'Irlanda e del Portogallo conducono al varo dei tre successivi programmi di sostegno finanziario dell'Unione Europea e del Fondo Monetario Internazionale. Il peggioramento delle prospettive di crescita nelle economie avanzate e l'incertezza circa l'evoluzione delle finanze pubbliche in alcuni paesi dell'area dell'euro innescano una fase di marcata instabilità dei mercati finanziari, che investe anche i titoli pubblici italiani. Il differenziale di interesse tra il BTP benchmark decennale e il corrispondente Bund tedesco si amplia di oltre 3,4 punti percentuali, raggiungendo a novembre 2011 i valori massimi dall'avvio dell'euro. Esso si attesta alla fine dell'anno a 5,3 punti. Nella valutazione di molti operatori l'Italia appare essere il prossimo paese destinato ad accedere ai programmi di sostegno finanziario internazionale.

Per arginare la crisi di fiducia e ribadire l'impegno alla realizzazione del consolidamento dei conti già intrapreso, il Governo approva fra maggio e dicembre 2011 tre manovre correttive che, complessivamente considerate, determinano una correzione del saldo di entità considerevole (circa 48,9 miliardi nel 2012, 75,7 miliardi nel 2013 e 81,3 miliardi nel 2014), necessaria a raggiungere il pareggio di bilancio strutturale nel 2013. Il DL 201/2011 ('Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici', c.d. Salva Italia) del dicembre 2011 è l'ultimo dei provvedimenti correttivi approvati nel corso dell'anno. Esso imprime un'importante ulteriore correzione ai conti (circa 20,2 miliardi nel 2012, 21,3 miliardi nel 2013 e 21,4 miliardi nel 2014). Nell'ambito degli interventi disposti con questo provvedimento rientra anche la deindicizzazione totale delle pensioni di importo **pari o** superiore a tre volte il minimo.

Per ridurre le emissioni di titoli in un contesto ancora caratterizzato da forti tensioni sui mercati finanziari, il Governo dispone a gennaio 2012 il ripristino del sistema di tesoreria unica mista. L'intervento determina l'afflusso nella Tesoreria statale delle risorse detenute presso il sistema bancario da regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, enti del comparto sanità, università e dipartimenti universitari, con un impatto migliorativo sul fabbisogno pubblico stimato in circa 8,6 miliardi. Con il DL 95/2012 il governo estende l'ambito di applicazione di questo regime anche alle istituzioni scolastiche ed educative statali.

Nel 2013 l'indebitamento netto è stato ricondotto entro il limite del 3% del PIL, risultato confermato nell'anno successivo. Nel giugno del 2013 la procedura per i disavanzi eccessivi è stata chiusa. In un contesto di rallentamento dell'economia europea e di tensioni finanziarie, la flessione del PIL si è arrestata solo nell'ultimo trimestre del 2014. Nel complesso, fra il 2007 e il 2014, l'economia italiana ha subito una flessione del PIL in termini reali pari a circa 9 punti percentuali. A questa dinamica ha corrisposto un forte aumento della disoccupazione, un aumento dei lavoratori in cassa integrazione e la riduzione del potere d'acquisto di ampie fasce di lavoratori. L'intervento attuato nel 2011 sull'indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il livello minimo va considerato alla luce di un difficile riaggiustamento dei conti pubblici nel contesto di questa recessione prolungata e intensa.

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. 70/2015 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 DL 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, 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 di 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 3 volte il trattamento minimo INPS) conseguono rilevanti effetti negativi per la finanza pubblica, che vanno stimati prendendo a riferimento la normativa vigente e applicabile agli anni 2012 e 2013

antecedentemente all'entrata in vigore del DL 201/2011 e dell'articolo 18, comma 3, del DL 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, 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. 388/2000. 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 le fasce di pensioni fino a 3 volte il trattamento minimo, al 90% per le fasce di pensioni comprese tra 3 e 5 volte il trattamento minimo, e del 75% per le fasce di importo superiore a 5 volte il trattamento minimo.

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

- maggiore onere al lordo effetti fiscali per il complessivo periodo 2012-2015: 24,1 mld di euro circa di impatto per il 2015, di cui circa 6,85 mld come competenza 2015 avente carattere strutturale; con una tendenza alla graduale diminuzione (per il 2016 è stimabile in circa 6,7 mld 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 mld di euro per l'anno 2015 (relativi al periodo 2012-2015), di cui circa 4,5 mld di euro come competenza 2015 avente carattere strutturale; con una tendenza alla graduale diminuzione (per il 2016 è stimabile in circa 4,4 mld di euro);

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

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%) e del criterio del debito (non sarebbe infatti possibile conseguire la riduzione richiesta dall'ordinamento comunitario). 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 mld) la spesa per pensioni è aumentata da 243,7 a 256,9 mld, passando dal 14,9% al 15,9% del PIL; senza l'intervento attuato nel 2011 essa sarebbe salita al 16,3 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, col ribadire 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-legge 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 graduali 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 Documento di economia e finanza 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-legge, il rapporto programmatico tra l'indebitamento netto e il PIL nel 2015 risulterà pertanto confermato al 2,6%.

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

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% 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.

La disposizione di cui all'**articolo 2** mira a rifinanziare il Fondo sociale per occupazione e formazione al fine di garantire la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2015, in quanto per i predetti trattamenti lo stanziamento già previsto per l'anno 2015 è stato destinato a coprire i trattamenti relativi all'anno 2014.

La disposizione di cui all'**articolo 3** incrementa di 5 milioni di euro le risorse già destinate al settore della pesca dall'art. 1, comma 109, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), il quale prevede che *“Per l'anno 2015, nell'ambito delle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'art. 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92, è destinata una somma fino a 30 milioni di euro finalizzata al riconoscimento della cassa integrazione guadagni in deroga per il settore della pesca”*.

Negli anni pregressi si è reso necessario utilizzare lo stanziamento previsto per l'anno in corso per far fronte ai pagamenti relativi alle annualità precedenti.

Considerato che l'articolo 2, commi 64 e 65, della legge 28 giugno 2012, n. 92, al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali, prevede la possibilità di concedere il trattamento di integrazione salariale in deroga fino all'annualità 2016 e non oltre, diventa impossibile utilizzare lo stanziamento previsto per l'anno in corso per far fronte ai pagamenti relativi alle annualità precedenti. Di conseguenza, sulla base delle indicazioni fornite dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale a seguito del monitoraggio dallo stesso effettuato, si rende necessario prevedere un ulteriore stanziamento di 5 milioni di euro, al fine di completare il pagamento delle annualità pregresse e di far fronte ai pagamenti previsti per l'anno in corso.

La disposizione di cui all'**articolo 4** mira ad autorizzare la spesa di 70 milioni di euro per il finanziamento per il 2015 dei contratti di solidarietà c.d. “di tipo B”, ossia quelli stipulati dalle imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della CIGS e volti a evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o ad evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. E ciò, al fine di garantire la continuità nell'anno 2015 ai contratti medesimi, in attesa della messa a regime della misura, ai sensi della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183.

La disposizione di cui all'**articolo 5** è finalizzata a scongiurare la perdita di valore dei trattamenti pensionistici che deriverebbe dalla svalutazione dei montanti contributivi accumulati dai lavoratori, conseguente all'applicazione ai montanti del tasso di capitalizzazione negativo (-0,9127%) effetto della lunga crisi che ha colpito il PIL italiano.

La disposizione di cui all'**articolo 6** unifica i termini di pagamento di tutte le prestazioni erogate dall'INPS nonché di tutte le quote di pensione pignorata o cedute per legge, contratto o per ogni altro atto o fatto previsto dall'ordinamento, oggi previsti in tre differenti date: 1° del mese per tutte le prestazioni previdenziali erogate dall'INPS già prima del 2012, 10 del mese per le prestazioni erogate dall'ex ENPALS, 16 del mese per le prestazioni erogate dall'ex INPDAP. Al riguardo, bisogna tenere conto del fatto che l'articolo 1, comma 302, della legge n. 190 del 2014 aveva unificato al 10 del mese il pagamento delle prestazioni di coloro che sono titolari di più trattamenti pensionistici e che, in base alle scadenze sopra elencate, ricevevano mensilmente più di un mandato in date differenti. Tale norma non ha prodotto semplificazioni amministrative, in quanto mantiene l'obbligo dell'INPS di effettuare tre distinte lavorazioni ogni mese e, inoltre, penalizza molti soggetti il cui importo cumulato delle prestazioni è basso e vedono differito al 10 il pagamento della prestazione di valore più elevato. La modifica normativa in esame semplifica fortemente le procedure gestionali, amministrative e informatiche, con una sola lavorazione al mese contro le tre attuali, ed ha un impatto sociale molto rilevante, garantendo ai beneficiari la disponibilità finanziaria anticipata di tutte le prestazioni pensionistiche dell'INPS rispetto a quanto avviene attualmente, con positivi riflessi macroeconomici. Dal 2017, in relazione alla evoluzione dei sistemi di pagamento in euro, il pagamento viene effettuato il secondo giorno bancario di ciascun mese.

L'articolo 7 si inserisce nel quadro dell'operazione "TFR in busta paga" con specifico riguardo al finanziamento bancario assistito da speciali garanzie (tra cui quella di ultima istanza dello Stato) cui possono accedere i datori di lavoro che non intendono corrispondere immediatamente con risorse proprie la quota maturanda del TFR.

Affinché l'operazione espliciti pienamente gli effetti voluti dal legislatore la stessa deve realizzarsi minimizzando gli oneri amministrativi e di adempimento a carico di tutti i soggetti interessati e senza comportare costi aggiuntivi, anche fiscali, in linea, peraltro, con quanto rilevato dal Consiglio di Stato nel parere espresso in relazione al decreto di attuazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

In questa prospettiva, la disposizione persegue un duplice obiettivo: da un lato, semplificare gli adempimenti a carico delle imprese e delle banche; dall'altro, alleggerire quanto più possibile gli oneri finanziari connessi.

In particolare, essa:

a) sostituisce il privilegio speciale di cui all'articolo 46 del testo unico bancario (che imporrebbe, tra l'altro, l'individuazione dei beni, la pubblicità degli stessi e l'assunzione dei relativi oneri) con il privilegio generale di cui all'articolo 2751-bis, numero 1, del codice civile, previsto proprio per garantire la corresponsione del Tfr (che non impone alcun onere);

b) esclude espressamente qualsiasi forma di onere fiscale connesso all'operazione di finanziamento alle imprese all'atto della stipula del finanziamento, nel corso del rapporto e nell'eventuale escussione della garanzia, in linea, peraltro, con quanto previsto da altre normative che perseguono finalità simili.

In questo modo le imprese sono esonerate dal fornire un elenco dei beni mobili oggetto di privilegio, gli istituti finanziari sono esonerati dall'iscrivere tale elenco che determinerebbe, tra l'altro, significativi oneri connessi alla pubblicizzazione dell'atto, che finirebbero in capo all'impresa. Peraltro, non si rende necessario un rafforzamento della pubblicizzazione in quanto

tale finanziamento è assistito anche dalla garanzia di un Fondo appositamente costituito e dalla garanzia di ultima istanza dello Stato.

La disposizione di cui all'**articolo 8** disciplina l'entrata in vigore.

Relazione tecnica

Articolo 1

Trattasi di disposizione che, in attuazione dei principi della sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015, prevede 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. 70/2015 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 DL 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 – 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 5 volte il trattamento minimo prevedendo un'indicizzazione al 70% per la fascia di importo fino a 3 volte il minimo e nessuna indicizzazione per la fascia di importo superiore;
 - b) articolo 24, comma 25, del DL 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, 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 3 volte il trattamento minimo, con effetti finanziari pari al differenziale rispetto a quanto già previsto con il DL 98/2011.
2. Sentenza n. 70/2015 – La sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 25 dell'articolo 24 del DL 201/2011.
3. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale (blocco per due anni dell'indicizzazione delle pensioni complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo INPS) del DL 201/2011 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 DL 201/2011 ma anche dell'entrata in vigore dell'articolo 18, comma 3, del DL 98/2011, 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. 388/20001. Si tratta, in particolare, del regime generale (in vigore prima del 2012 e dal 2017) il quale prevede per tutte le pensioni: indicizzazione al 100% per le fasce di pensioni fino a 3 volte il trattamento minimo, al 90% per le fasce di pensioni comprese tra 3 e 5 volte il trattamento minimo, e del 75% 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 effetti fiscali per il complessivo periodo 2012-2015: 24,1 mld di euro circa per il 2015, di cui circa 6,85 mld come competenza 2015 avente carattere strutturale per gli anni successivi al 2015, in parte decrescente (per il 2016 è stimabile in circa 6,7 mld di euro);

¹ Si tratta dell'indicizzazione degli anni 2012 e 2013. Variazione indice foi n.t. 2011: 2,7% (per indicizzazione 2012) 2012: 3,0% (per indicizzazione 2013).

- al netto degli effetti fiscali l'impatto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica può essere stimato nei seguenti termini: in circa 17,6 mld di euro per l'anno 2015 (relativi al periodo 2012-2015), di cui circa 4,5 mld 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 mld di euro).

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

La disposizione 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 i medesimi 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.

E' prevista, in ogni caso, 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:

- Variazione indice foi n.t. 2011: 2,7% (per indicizzazione 2012);
- Variazione indice foi n.t. 2012: 3,0% (per indicizzazione 2013);
- percentuale monte pensioni previdenziali riferito a pensioni complessivamente superiore a 3 volte il minimo: circa 54%, di cui:

- circa il 34% relativo alle pensioni complessivamente comprese tra 3 e 4 volte il trattamento minimo;
 - circa il 24% relativo alle pensioni complessivamente comprese tra 4 e 5 volte il trattamento minimo;
 - circa il 13% relativo alle pensioni complessivamente comprese tra 5 e 6 volte il trattamento minimo;
 - circa il 29% relativo alle pensioni complessivamente superiori a 6 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 mln di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 243.674 mln di euro)
- 2012: 244.861 mln di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 248.936 mln di euro)
- 2013: 250.175 mln di euro (al lordo spesa per pensioni e assegni sociali: 254.568 mln di euro)
- e) nel 2014: 3 volte il trattamento minimo INPS: 1.502,64 euro mensili; 4 volte il trattamento minimo INPS: 2.003,52 euro mensili; 5 volte il trattamento minimo INPS: 2.504,40 euro mensili; 6 volte il trattamento minimo INPS: 3.005,28 euro mensili

La disposizione 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 anche illustrato nella Relazione al Parlamento di cui all'articolo 10bis, comma 6 della legge 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=A+B	Effetto residuale 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

Articolo 2

La disposizione in esame prevede l'incremento, per 1.020 milioni di euro per l'anno 2015, del fondo sociale per l'occupazione e la formazione, ai fini del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, come disciplinati nei criteri di riconoscimento dal decreto ministeriale del 1° agosto 2014, nei limiti del predetto rifinanziamento. Da ciò derivano per l'anno 2015 maggiori oneri sul SNF (saldo netto da finanziare) per 1.020 mln di euro e sull'indebitamento netto in termini di maggiori prestazioni sociali per 612 mln di euro, atteso che gli oneri per contribuzione figurativa (stimabili in 408 mln di euro, circa il 40% dell'importo complessivo) hanno riflesso sul 2015 solo in termini di SNF. Ai predetti maggiori oneri si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che presenta le necessarie disponibilità sia in termini di saldo netto da finanziare sia in termini di indebitamento netto.

Articolo 3

Lo stanziamento previsto pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015 attinge, come prevede l'articolo 1, comma 109, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, alle risorse di cui al Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, destinate al finanziamento degli ammortizzatori in deroga di cui all'art. 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92, come anche rifinanziato dal decreto in esame.

Articolo 4

L'onere derivante dal comma 1, quantificato in 70 milioni di euro, è posto a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, come rifinanziato dall'articolo 2, comma 65, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e successive modificazioni, e dal presente decreto-legge.

Articolo 5

L'articolo 1 comma 9 della Legge 335/1995 dispone che il tasso annuo di capitalizzazione del montante contributivo sia pari alla variazione media quinquennale mobile del prodotto interno lordo nominale.

La disposizione in esame prevede che in ogni caso il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo, come determinato adottando il tasso annuo di capitalizzazione previsto dalla normativa vigente prima dell'entrata in vigore del decreto in esame, non possa essere inferiore a uno, salvo recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive. Pertanto, per effetto della modifica in esame, per l'anno 2015 il coefficiente di rivalutazione da applicare è posto pari a 1 in luogo di un valore inferiore a 1 (0,998073); conseguentemente nel 2016 il coefficiente annuo di capitalizzazione che sarebbe risultato, a normativa vigente prima dell'entrata in vigore del decreto in esame, pari a 1,005331 viene rideterminato in 1,003394, per effetto del recupero nella procedura di sterilizzazione di un tasso annuo di capitalizzazione negativo (Tabella A). La disposizione in esame, nel conseguire tale obiettivo, non altera l'impianto previsto dalla legge n. 335/1995 né modifica uno dei meccanismi strutturali endogeni rilevanti ai fini della sostenibilità del sistema pensionistico.

La tabella seguente riporta i risultati delle elaborazioni effettuate, sulla base della normativa vigente al 1.1.2015 e dei flussi di pensionamento attesi nel periodo di previsione. Gli effetti finanziari, che

si riferiscono sostanzialmente alle pensioni decorrenti nell'anno 2015, comprendono anche i costi per le pensioni decorrenti nel 2015 già liquidate.

(valori in mln di euro)

Anno	Maggiore spesa pensionistica al lordo degli effetti fiscali	Maggiore spesa pensionistica al netto degli effetti fiscali
2015	1,1	0,9
2016	2,2	1,8
2017	2,0	1,6
2018	1,7	1,4
2019	1,5	1,2
2020	1,2	1,0
2021	1,0	0,8
2022	0,7	0,6
2023	0,5	0,4
2024	0,2	0,2

Tabella A

Coefficiente di rivalutazione per i montanti contributivi di cui alla legge n. 335/1995

Anno ⁽¹⁾	Legislazione vigente ⁽²⁾	Proposta normativa ⁽²⁾
2014 ⁽³⁾	0,998073	1,000000
2015 ⁽⁴⁾	1,005331	1,003394

⁽¹⁾ Il coefficiente è utilizzato per rivalutare i montanti accumulati al 31 dicembre dell'anno precedente

⁽²⁾ Il coefficiente è dato dalla variazione media quinquennale del PIL con riferimento al quinquennio precedente

⁽³⁾ Coefficienti calcolati con la serie storica del Pil preesistente alla revisione operata a ottobre 2014

⁽⁴⁾ Calcolati sulla base della Comunicazione di Contabilità Nazionale pubblicata dall'ISTAT a marzo 2015; il coefficiente della modifica normativa è ottenuto come prodotto dei due coefficienti per gli anni 2014-2015 sulla base della legislazione vigente prima dell'entrata in vigore della disposizione in esame

Per quanto attiene l'onere, al netto degli effetti fiscali indotti, derivante dalla disposizione in esame si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Articolo 6

La presente valutazione determina l'onere derivante dal processo di allineamento della data di pagamento al 1° giorno di ogni mese per determinati trattamenti erogati dall'INPS (prestazioni pensionistiche, assegni, pensioni e indennità di accompagnamento erogate agli invalidi civili) e per le rendite vitalizie dell'INAIL.

Tenuto conto del fatto che la legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) all'articolo 1, comma 302, ha già previsto per i titolari di più trattamenti un unico accredito il giorno 10 di ogni mese, la situazione dei pagamenti a normativa vigente si presenta come segue:

- soli trattamenti INPS o INAIL il 1° giorno del mese;
- soli trattamenti ex-Inpdap il 16 di ogni mese;
- soli trattamenti ex-Enpals il 10 di ogni mese;
- titolari di più trattamenti il 10 di ogni mese.

Lo spostamento della data di pagamento fa sorgere un onere dovuto al minore accredito di interessi calcolati sull'ammontare netto delle prestazioni pagate (si precisa che la data di pagamento delle imposte rimane invariata al 16 del mese successivo).

TRATTAMENTI NETTI IN PAGAMENTO DA ANTICIPARE AL 1° GIORNO DEL MESE

(in milioni di euro)

	Importo netto mensile in pagamento a marzo 2015 ¹
Pensioni dal 16 al 1° del mese	2.990,991
Pensioni e rendite dal 10 al 1° del mese	1.169,979
Totale	4.160,970

¹ *L'importo netto in pagamento è stato stimato in base ad una aliquota fiscale effettiva del 22,6% (media delle trattenute fiscali distinte per trattamenti INPS abbinati, Ex-Inpdap ed Ex-Enpals) applicata agli importi lordi forniti dalla DC pensioni*

Gli oneri riportati di seguito, sono stati determinati ipotizzando che la modifica della modalità di pagamento abbia effetto dal mese di giugno 2015.

ONERI PER INTERESSI SUI TRATTAMENTI NETTI IN PAGAMENTO

(in milioni di euro)

Anno	Tasso di rendimento titoli di Stato a 3 mesi ⁽¹⁾	Onere annuo
2015	0,080%	0,971 ⁽²⁾
2016	0,310%	6,117
2017	0,570%	11,246
2018	0,940%	18,546
2019 e successivi	1,355%	26,734

¹ *Tasso SPOT per l'anno 2015 e media dei tassi di fine anno per i successivi. Fonte DEF 2015-2019 - MEF Dipartimento del Tesoro*

² *L'onere è stato determinato ipotizzando che la modifica della modalità di pagamento abbia effetto dal mese di giugno*

Si precisa che la stima degli interessi sui trattamenti netti è basata su un'ipotesi di costanza delle somme erogate tenuto conto che a partire dal 2017, in relazione alla evoluzione dei sistemi di pagamento in euro, il pagamento verrà effettuato il secondo giorno bancario di ciascun mese con conseguente riduzione dell'onere per interessi.

Tale riduzione è stimata nella misura del 29% su base annua se si tiene conto del differimento di un giorno delle pensioni attualmente pagate il 1° giorno bancario del mese mentre considerando le sole pensioni oggetto di anticipo, tale riduzione è stimata nella misura del 7,5%.

La copertura della disposizione è garantita nei primi anni dalla ricontrattazione delle commissioni applicate dagli istituti di credito e Poste Italiane Spa per i pagamenti con modalità elettroniche delle prestazioni pensionistiche.

L'Istituto dispone, mensilmente, tramite le banche e Poste Italiane S.p.A. circa 11,8 milioni di pagamenti con accredito su conti correnti e carte prepagate. La commissione media attualmente praticata è di € 0,45 per le banche e € 0,65 per Poste Italiane S.p.A.; con la rinegoziazione per il pagamento unificato di tutte le prestazioni pensionistiche, la commissione media scende a € 0,38 a partire dal 1 giugno 2015.

Pertanto, per l'anno 2015 il risparmio atteso è pari a € 7,9 mln e per gli anni dal 2016 in poi a € 13,7 mln. annui.

Considerato che l'onere per la finanza pubblica è crescente, si prevede di accantonare nel bilancio dell'INPS le economie realizzate dal 1 giugno 2015 al fine di riversarle al bilancio dello Stato, sulla base dell'importo dell'onere previsto, a partire dal medesimo anno 2015.

Per garantire la copertura integrale e strutturale dell'onere previsto per le annualità dal 2018 rispetto all'importo delle minori commissioni bancarie - determinato in 13,7 milioni di euro - si prevede di incrementare l'importo reso indisponibile degli interessi di cui all'art. 1, comma 306, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, senza ridurre lo stock dei mutui e prestiti concessi annualmente, intervenendo quindi sulle risorse rese disponibili ogni anno per l'erogazione delle prestazioni.

Si noti che l'importo degli interessi maturato dallo stock di mutui e prestiti concessi (attorno a 2 miliardi di euro l'anno) è destinato ad aumentare dal 2019 per effetto del previsto aumento dei tassi

di interesse di riferimento. Più in generale, l'aumento dei tassi di interesse di mercato porta ad un aumento degli interessi maturati dal Fondo.

La disposizione individua come fonte di copertura: quanto a 0,971 milioni di euro per l'anno 2015, a 6,117 milioni di euro per l'anno 2016, a 11,246 milioni di euro per l'anno 2017, a 13,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018 la riduzione delle commissioni corrisposte agli istituti di credito e Poste Italiane Spa per i servizi di pagamento delle prestazioni pensionistiche; quanto a 4,846 milioni di euro per l'anno 2018, a 13,034 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 mediante l'incremento dell'importo del versamento di cui all'articolo 1, comma 306, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Relativamente alla lettera b), la disposizione determina l'indisponibilità delle entrate per interessi attivi, al netto dell'imposta sostitutiva, derivanti dalla concessione di prestazioni creditizie agli iscritti alla gestione di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. In tal modo, viene meno una parte delle entrate che sono fonte di finanziamento di alcune prestazioni istituzionali dell'ente. La precisazione della riduzione delle spese per interventi che l'INPS dovrà operare, comporterà una corrispondente riduzione delle spese finanziate con tali entrate, con esclusione di quelle destinate alla concessione di prestazioni creditizie che hanno impatto nullo sull'indebitamento netto.

L'INPS procede quindi annualmente, a decorrere dal 2015, al versamento annuo in entrata del bilancio dello Stato dei risparmi complessivi derivanti dalle suddette somme.

Resta confermato il risparmio previsto dall'art. 1, comma 302, della legge 190 del 2014 di 6 milioni di euro, operato in sede di predisposizione della I nota di variazione al bilancio di previsione 2015. Le valutazioni di questa Relazione Tecnica sono al netto di questo risparmio.

Articolo 7

L'articolo in questione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.