

**ASSOCIAZIONE  
AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE  
AVVCASSA**

---

IL PRESIDENTE

Milano, 19 giugno 2015

VIA E-MAIL

Egregi Signori  
PENSIONATI COMIT

20100 MILANO MI

**Oggetto: D.L. 65/15**

La sentenza n. 70/15 della Corte Costituzionale e il conseguente D.L. in oggetto riguardano, ovviamente, la pensione dei dipendenti e dei dirigenti di banca.

Lo scrivente studio è stato già incaricato di promuovere le azioni per ottenere il pagamento integrale della perequazione automatica che il D.L. in oggetto blocca, anche, per le pensioni dei destinatari della presente.

L'azione legale è stata preceduta da uno studio/commento, che è stato inviato a tutti i parlamentari componenti la XI commissione della Camera, alla quale è stato affidato l'esame del decreto legge in sede referente, e che si allega alla presente.

L'azione legale predetta, naturalmente, dovrà attendere l'esito dell'iter parlamentare della conversione in legge del D.L..

Cordiali saluti

All.: c.s.

  
Avv. Vittorio Lo Fiego

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

---

**VITTORIO E MATELDA LO FIEGO**

**COMMENTO D.L. N. 65 DEL 21/5/2015**  
**NEL TESTO SOTTORIPORTATO PUBBLI-**  
**CATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE**

**DECRETO-LEGGE 21 MAGGIO 2015, N. 65**

**Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR.**

(Pubblicato in GU n.116 del 21-5-2015; vigente al 21-5-2015; conversione in legge 20/7/2015)

**COMMENTO**

L'epigrafe del D.L. evidenzia, dopo aver premesso l'urgenza dell'intervento, che la sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015 è stata l'occasione legis per interventi legislativi negli altri settori dell'attività produttiva industriale e della tutela di quanti avranno concesso finanziamenti sul TFR maturato dal lavoratore e incluso nella busta paga.

Si tratta di un modo di legiferare abbastanza ricorrente e diffuso, che, però, crea, di per sé, la confusione nel reperimento delle fonti normative, per l'esatta tutela dei diritti, provocando l'incertezza rapporti giuridici.

Non si può escludere, già solo per questo, un intervento censorio del Giudice delle leggi (v., per un riferimento in questo senso, Corte Cost. 26/2013).

Questa preliminare e doverosa precisazione consente di affermare che, anche per questo non secondario motivo, l'eventuale conversione in legge deve operare una eliminazione dal D.L. di tutto ciò che lo può rendere, anche per secondari, connessi e conseguenti, motivi, oggetto di intervento ablatorio da parte della Corte Costituzionale.

**Capo I**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

**Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;**

**Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015;**

**Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e dei contratti di solidarietà al fine di sostenere e assistere la prosecuzione e il rilancio delle attività imprenditoriali;**

**Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire il valore dei trattamenti pensionistici e di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di**

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

**pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali al fine di sostenere i redditi dei cittadini e delle famiglie;**

**Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di intervenire sul sistema delle garanzie connesse al finanziamento per l'anticipazione del trattamento di fine rapporto al fine di favorire la stipula degli accordi di finanziamento e l'accesso all'anticipazione da parte dei lavoratori;**

**Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 18 maggio 2015;**

**Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze;**

**COMMENTO**

Il preambolo contiene le motivazioni sulla ricorrenza delle varie necessità e urgenze che hanno sollecitato il governo a intervenire nella disciplina delle indicate situazioni.

E' orientamento pacifico e costante della Corte Costituzionale (v., per tutte, il leading case della sentenza 171/2007 e delle altre richiamate in motivazione) che la mancata ricorrenza dei requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione rende il D.L. viziato da illegittimità costituzionale.

Per verificare la sussistenza dei predetti requisiti occorre esaminare le singole indicazioni contenute nel preambolo qui in esame, dalle quali sono scaturite le disposizioni normative dei singoli articoli.

**1. Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015;**

Con questa motivazione, il D.L. intende giustificare l'emanazione dell'articolo 1.

**Osservazioni:**

a. Anzitutto la sentenza della Corte, sulla quale ci si soffermerà ampiamente in seguito, appartiene al novero di quelle che si limitano a dichiarare illegittima, per violazione della Costituzione, una legge o una parte della stessa.

Se proprio occorre, in questo caso, intravedere una necessità urgente, bisogna riferirsi ai soggetti, ai quali la norma illegittima aveva negato il diritto previdenziale.

Il governo, quindi, se riteneva di intervenire con immediata urgenza, doveva emanare un D.L. che consentisse l'attribuzione immediata di ciò che la norma illegittima aveva negato;

b. fermo quanto detto al punto a), la semplice lettura dell'articolo 1, come verrà ampiamente esposto nel relativo commento, va in senso opposto alla decisione della Corte, in quanto, eccettuati i percettori di pensioni modeste, per tutti gli altri sono stati attuati parziale disconoscimento e blocco della perequazione automatica previdenziale, che la Corte ha censurato, perché non conformi agli articoli 36 e 38 della Costituzione;

c. il governo, però, con l'articolo 1, ha ritenuto che il dispositivo non fosse di per sé preclusivo per attingere nella motivazione principi previdenziali che, a suo parere, legittimavano la disciplina contenuta nel D.L..

Per pervenire a questa conclusione, occorre che la Corte avesse emanato la c.d. sentenza manipolativa di rigetto, con la quale la Corte, quando ne viene richiesta o d'ufficio, rigetta l'eccezione di incostituzionalità indicando la corretta interpretazione della norma in modo che la sua applicazione risulti, alla fine, conforme alla legge.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

Questo, però, nella fattispecie, non è avvenuto e, sicuramente, dato la dizione letterale della norma sottoposta al vaglio della Corte, non poteva avvenire.

E' vero che la Corte, per pervenire alla sua decisione, ha fatto un excursus sulla perequazione automatica, sia legislativo che nella propria giurisprudenza, dalla quale si possono ricavare indicazioni di una disciplina della perequazione automatica previdenziale che sia in linea con la Costituzione.

Sarà agevole, infra, dimostrare che i principi, indicati dalla Corte, sono stati individuati troppo isolatamente e non nella necessaria globalità, che, da molto tempo, disciplina, secondo l'orientamento della stessa, ormai risalente nel tempo la perequazione previdenziale;

- d. occorre, infine, tenere presente che il, per così dire, debitore della decisione della Corte non è lo Stato ma l'INPS, il quale, per quello che risulta dalle puntuali cronache della stampa, non ha fatto presente alcuna difficoltà nel pagare la perequazione previdenziale per gli anni 2012/2013, avendo, tra l'altro, provveduto a corrispondere, puntualmente, quella degli anni 2014/2015, indebitamente coinvolti, come di seguito si dirà, nella disciplina dell'articolo 1.

Conclusione: per quanto riguarda l'articolo 1, difettano, certamente, i requisiti dell'articolo 77 della Costituzione.

**2. Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e dei contratti di solidarietà al fine di sostenere e assistere la prosecuzione e il rilancio delle attività imprenditoriali;**

Osservazioni:

- a. L'immediata urgenza, nel caso in esame, si deve intendere riferita agli articoli 2), 3) e 4);
- b. per quanto riguarda l'articolo 2, si è attuato un incremento del fondo sociale per l'occupazione e la formazione prelevandolo dal fondo, istituito presso il ministero del lavoro, per varie necessità sociali e di lavoro, che, in pratica, per l'anno 2015 viene ridotto a 80 milioni;
- c. relativamente all'articolo 3, il settore della pesca beneficia, per gli ammortizzatori sociali in deroga, di un incremento di cinque milioni;
- d. per l'articolo 4, si è disposto un incremento di 70 milioni per gli indicati contratti di solidarietà con prelievo della somma dal fondo sociale per l'occupazione e formazione.

Conclusione:

Agli effetti dell'immediata urgenza, il preambolo, qui in esame, del D.L. non è andato al di là di affermazioni generiche, che non manifestano, con l'evidenza che la Corte Costituzionale pretende, i requisiti dell'articolo 77 della Costituzione.

**3. Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire il valore dei trattamenti pensionistici e di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali al fine di sostenere i redditi dei cittadini e delle famiglie;**

Osservazioni:

- a. L'immediata urgenza, nel caso in esame, si deve intendere riferita agli articoli 5) e 6).
- b. Per quanto riguarda l'articolo 5, si è determinato, nella misura non inferiore a uno, il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

Qui, agli effetti della verifica della sussistenza dell'urgenza, è sufficiente far rilevare che l'aumento del predetto coefficiente porterà a un aumento del coefficiente di trasformazione del montante contributivo con conseguente aumento delle pensioni, liquidate, con il generale sistema contributivo.

Si tratta di un intervento contrario alla necessità di diminuzione della spesa previdenziale, che ha motivato l'emanazione del D.L. per cui una misura del genere non poteva essere emanata, per la contraddizione che non lo consente, in via d'urgenza;

- b. per l'articolo 6, la modifica del termine del pagamento delle pensioni difficilmente può ritenersi idonea a soddisfare la necessità di sostenere i redditi delle famiglie e dei cittadini.

In questa sede è sufficiente far rilevare che: i) l'INPS, da sempre, ha pagato le pensioni al primo giorno di ogni mese; ii) che le pensioni di altri enti, confluiti nell'INPS (INPDAL, INPDAP, ecc) venivano pagate, al massimo, entro la metà del mese; iii) i supposti vantaggi reddituali, collegati all'anticipazione del pagamento delle pensioni, al massimo e tutto a voler concedere, esauriscono i loro effetti nel primo mese di pagamento (Giugno, come è già avvenuto), in quanto, per i mesi successivi, il periodo del pagamento conserverà il periodo temporale (un mese) originario.

L'intervento urgente in esame, ammessane l'utilità, avrebbe dovuto prevedere l'anticipazione solo per i trattamenti previdenziali modesti, perché, per quelli di importo significativo (ad esempio, oltre sei volte il trattamento minimo), l'anticipazione del pagamento della pensione si traduce nel conseguimento di un vantaggio, che il D.L. cerca di limitare.

Anche in questo caso, si deve annotare una disciplina vistosamente contraddittoria con le finalità perseguite dal D.L., che, di per sé, avrebbe dovuto sconsigliare di ricorrere alla legislazione urgente.

Conclusione:

Agli effetti dell'immediata urgenza, il preambolo, qui in esame, del D.L., sostanzialmente, smentisce la ricorrenza dei requisiti dell'articolo 77 della Costituzione.

- 4. Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di intervenire sul sistema delle garanzie connesse al finanziamento per l'anticipazione del trattamento di fine rapporto al fine di favorire la stipula degli accordi di finanziamento e l'accesso all'anticipazione da parte dei lavoratori;**

Osservazioni:

- a. L'immediata urgenza, nel caso in esame, si deve intendere riferita all'articolo 7);
- b. per quanto riguarda l'articolo 7, si è equiparato il credito del finanziamento per l'anticipazione del TFR in busta paga ai molteplici crediti del lavoratore, indicati nel n.1 dell'articolo 2751-bis c.c.;
- c. nel commento dell'articolo 7 si evidenzieranno le inevitabili ricadute negative che la predetta equiparazione provocherà sul lavoratore, i diritti del quale, per Costituzione, devono godere di una tutela primaria e privilegiata, anche rispetto a chi ha concesso il finanziamento sul TFR, e per legge, come nel caso di cui alla lettera a), non ha dovuto accertare le condizioni finanziarie del finanziato;
- d. l'ampliamento della garanzia del finanziamento, del quale potranno beneficiare, alla fine, l'INPS e lo Stato, confligge anche con le disposizioni del presente D.L., che

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 – e-mail: info@avvcassa.it

---

prevedono agevolazioni per favorire il rilancio delle attività imprenditoriali e il sostegno dei redditi dei cittadini e delle famiglie.

Conclusione:

Anche in questo caso la legislazione d'urgenza del D.L., per violazione dell'articolo 77 della Costituzione, è stata indebitamente usata.

Emana

il seguente decreto-legge:

Art. 1

**Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni**

1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di 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, all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 e' sostituito dal seguente:

"25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, e' riconosciuta:

- a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione e' comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;
- b) 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. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione e' comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;
- c) 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. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione e' comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

- d) 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. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione e' comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;
- e) non e' riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.";
- 2) dopo il comma 25 e' inserito il seguente:  
"25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e' riconosciuta:  
a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;  
b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento.".
2. Le disposizioni di cui al presente articolo si riferiscono a ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento, inclusi gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi.
3. Le somme arretrate dovute ai sensi del presente articolo sono corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015.
4. Rimane ferma l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
5. Restano fermi i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il provvedimento di assestamento per l'anno 2015 e le previsioni di bilancio per gli anni successivi terranno conto degli effetti della richiamata sentenza della Corte costituzionale e del presente articolo.

**COMMENTO**

**INTRODUZIONE**

Il commento di questo primo articolo, di primaria importanza per i riflessi che il D.L., se convertito in legge, avrà sulla situazione previdenziale della numerosissima platea di pensionati, richiede che debbano essere esaminati i numerosi argomenti che la disciplina prevista nel D.L. presuppone e sui quali esplica un particolare intervento.

Il commento, pertanto, sarà, necessariamente, analitico e verrà, per la chiara esposizione delle argomentazioni, suddiviso in due capitoli specifici generali (l'ordinamento previdenziale e l'esame della disciplina dell'articolo) a loro volta suddivisi in sezioni.

Il commento si concluderà con le conclusioni degli autori.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

---

**A**

**L'ORDINAMENTO PREVIDENZIALE**

**I**

**Brevi nozioni generali**

L'ordinamento previdenziale è il complesso delle norme giuridiche con le quali lo Stato, attraverso enti predisposti, dà attuazione agli artt.36 e 38 della Costituzione.

L'ordinamento previdenziale, a sua volta, si suddivide in sistemi, tanti quanti sono le categorie dei lavoratori, per i quali si deve approntare la disciplina previdenziale (e anche assistenziale), ciascuna delle quali ha sue proprie regole, dovute alla peculiarità dell'attività lavorativa/professionale.

L'opinione, abbastanza diffusa, di creare un sistema unico per tutti non è stata mai condivisa dalla Corte Costituzionale (si omette la citazione delle sentenze per la notorietà delle medesime).

I sistemi previdenziali sono disciplinati da diverse regole assicurative, le principali delle quali sono, da una parte, quella mutualistica-assicurativa e, dall'altra, quella solidaristica.

La prima consiste, sostanzialmente, nella ripartizione del rischio tra gli assicurati, con l'accumulo dei contributi versati nel conto di ognuno di essi e con la restituzione della somma accantonata, attraverso la sua trasformazione in rendita (leggasi pensione).

In alcuni casi, era stato persino previsto (v. avvocati) che la somma accantonata potesse essere, addirittura, restituita, a semplice richiesta dell'iscritto.

La seconda prevede che non tutti i contributi versati vengano utilizzati per la sola pensione dell'iscritto, in quanto una parte degli stessi viene utilizzata per l'elargizione della pensione agli altri iscritti della categoria professionale.

La caratteristica di questo secondo sistema è che i contributi vengono annotati in un conto unico e globale e, alla fine, contribuiscono a formare il patrimonio dell'ente erogatore della pensione.

I contributi versati, di norma con cadenza annuale, vengono ripartiti tra tutti gli assicurati, utilizzandoli per il pagamento dei trattamenti pensionistici in essere.

Naturalmente, per evitare che, quando sarà il turno dell'iscritto, non ci siano le disponibilità finanziarie per pagare le loro pensioni, sono previsti, per i singoli enti, accantonamenti obbligatori e intangibili, che costituiscono la c.d. riserva legale.

In aggiunta, per i liberi professionisti, è stata imposta la salvaguardia dell'equilibrio tecnico-finanziario, ora, per cinquant'anni.

Naturalmente, queste tutele non sono imposte all'INPS per la semplice considerazione che, per le eventuali deficienze di cassa, deve intervenire lo Stato, nei modi e nei termini che di seguito verrà opportunamente precisato.

Lo Stato, com'è notorio, è intervenuto, con una legislazione davvero imponente, risalente, orientativamente, all'inizio del secolo scorso, che non è qui il caso di menzionare, a disciplinare l'ordinamento previdenziale, tenendo presenti le esigenze delle singole categorie da tutelare.

Si è sempre posto il problema dell'opportunità di rendere omogeneo, per le categorie degli iscritti, l'ordinamento previdenziale per così dire generale dell'INPS, al fine, anche, di consentire, nel bilancio dello Stato, una contabilizzazione unica per rendere evidente la quantificazione della spesa previdenziale, in modo da approntare, attraverso il generale pagamento



**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

dei tributi (art.53 della Costituzione), la provvista necessaria per il pagamento delle pensioni, in ottemperanza della norma immediatamente precettiva dell'articolo 38 della Costituzione.

Questa aspirazione, della quale vi è continua traccia nelle varie leggi previdenziali, non ha avuto, sino a questo momento, concreta attuazione e, con tutta probabilità, difficilmente lo potrà avere perché le peculiarità dei singoli iscritti non possono consentire una uniformità, che finirebbe per ledere l'articolo 3 della Costituzione.

Naturalmente, l'intervento dello Stato nell'ordinamento previdenziale ha ubbidito, anche, a scelte politiche, finalizzate a conservare il consenso elettorale.

Per questo, gli interventi effettuati sono stati, con l'apporto professionale degli esperti in materia finanziaria-previdenziale, oggetti di continua modifica.

I due sistemi computistici che, nel tempo, si sono fronteggiati e tuttora sono oggetto di discussione, sono due: quello c.d. retributivo (reddituale per i lavoratori autonomi) e quello contributivo.

Il primo consiste nel calcolare la pensione in base ai redditi, originariamente degli ultimi tre anni, dell'iscritto, per la parte (33%, riforma Dini) necessaria per costituire la riserva matematica, che viene rivalutata anno per anno al fine di costituire il montante contributivo sul quale, per la parte pensionabile, liquidare la pensione.

Il secondo, invece, prevede che la liquidazione della pensione avviene in base ai contributi versati, che, sommati, determinano il montante contributivo, che viene trasformato in rendita con il c.d. coefficiente di trasformazione, determinato dagli organi istituzionali competenti.

In entrambi i casi, il calcolo della pensione soggiace a regole della matematica finanziaria, per la costituzione della prevista riserva, sulle quali non è il caso di soffermarsi.

Il principio dell'ordinamento previdenziale è che, in tanto si può avere il riconoscimento della pensione, in quanto si siano versati i contributi previsti.

Questa regola, però, per diverse esigenze equitative o per la particolare tutela di una specifica categoria di cittadini, viene derogata, per cui la pensione viene liquidata anche in assenza del pagamento dei contributi, che vengono accreditati solo figurativamente, al fine di incrementare l'anzianità contributiva (v., per tutti, provvidenza per i lavoratori esposti alle polveri di amianto), in modo che, con il conseguimento dell'età anagrafica, si possa anticipare la liquidazione del trattamento previdenziale.

La c.d. pensione sociale, poi, prescinde da ogni regola previdenziale, perché si tratta dell'elargizione di un sussidio a chi, non avendo potuto svolgere una attività lavorativa, non ha potuto versare contributi previdenziali.

In questo caso, la predetta elargizione è mera ottemperanza dell'articolo 38 della Costituzione, sovvenzionata con la c.d. fiscalità generale.

Occorre fare menzione, inoltre, di altre tre regole generali, derivanti dall'orientamento della Corte Costituzionale, di comune e diffusa conoscenza: la prima, secondo la quale la pensione, una volta liquidata, non può essere modificata in peius (c.d. diritto quesito), salvo che ricorrano eccezionali e documentate esigenze dell'equilibrio del bilancio dello Stato; la seconda, per la quale l'osservanza della precedente regola impone che sia evitata la diminuzione della pensione per la svalutazione della moneta o per l'andamento negativo della situazione economica del paese, perequandola automaticamente secondo gli indici elaborati, ogni anno, dall'ISTAT; la terza, in conseguenza della quale l'integrazione al minimo pensionistico, istituito con la L. 463/1983, determinato ogni anno, fatta eccezione per le pensioni liquidate con il sistema contributivo (art.1, comma 16 L. 335/1995), ha una rilevanza costituzionale e,

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

quindi, pur nell'ambito della discrezionalità della sua quantificazione, e sempreché il pensionato non percepisca redditi in grado di assicurare le normali esigenze della vita, non può essere negata all'avente diritto.

Per valutare la legittimità costituzionale dell'intervento sulle pensioni di cui al D.L. in questione, si dovrà, necessariamente, verificare se lo stesso non confligga con i principi, sopra sommariamente indicati, che verranno, ovviamente, opportunamente e adeguatamente, esposti.

Quale ultima annotazione generale, si sottolinea che il predetto esame dovrà avere per oggetto solo e pensioni erogate dall'INPS, anche per gli istituti previdenziali nello stesso confluiti, anche se il Governo ha voluto, inopportuno, intervenire sulla determinazione del coefficiente di trasformazione del montante contributivo (art.5), che ha una valenza generale, in quanto si applica a tutti gli enti gestori della previdenza, che, per il calcolo della pensione, utilizzano il sistema contributivo.

## **II**

### **La perequazione automatica nella legislazione**

Non è opportuno, dopo quanto esposto nel capitolo I), indulgere, ulteriormente, sulla legislazione dell'ordinamento previdenziale, perché il commento del D.L. non lo richiede e lo stesso verrebbe appesantito oltre quanto strettamente necessario per prospettare la sua conformità alla Costituzione, secondo i principi derivanti dalla legislazione e, di volta in volta, confermati dalla Corte costituzionale.

Ci si limiterà, quindi, a ripercorrere, come ha già fatto la Corte, l'iter legislativo limitatamente all'applicazione della perequazione automatica, sulla quale il Governo è intervenuto con il D.L. in esame.

Naturalmente, verranno esaminate, se del caso e per quanto di ragione, tutte le leggi, correlate, conseguenti e connesse, allo stesso.

1. La prima disciplina normativa è contenuta nella legge L. 1952/218 con la quale, nell'immediato dopo guerra, si è effettuato il riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e superstiti, disciplinate dal R.D.L. 636/1939.

Vengono in rilievo gli articoli 9, con il quale si è provveduto a integrare, con una percentuale del 45 e 43%, le pensioni in godimento e a determinare il tetto delle pensioni in essere; l'articolo 18, con il quale si è accantonato, con la riserva speciale, il 3% dei contributi riscossi per il Fondo Adeguamento Pensioni (in seguito, anche solo FAP) e l'articolo 26, con il quale si è istituito il trattamento minimo, ancora in vigore.

Evidentemente, l'integrazione era finalizzata a supplire alla falcidia dell'entità delle pensioni, in conseguenza della svalutazione della moneta per il secondo conflitto mondiale.

2. Con la L. 736/1952 si è costituito il FAP, proprio al fine di poter elargire le integrazioni ai livelli pensionistici, precedentemente stabiliti (artt. 1 e 2).

Il predetto FAP era sovvenzionato con contributi posti a carico del datore di lavoro e del lavoratore.

3. Con le leggi 55/1958, 329/1958, il D.P.R. 1027/1959 e L.1338/1962 sono stati effettuati interventi sul FAP, con l'aumento dei contributi, per il miglioramento delle pensioni, sia in generale che per alcune categorie di lavoratori (ad es. personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo).

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

4. La prima disciplina di quella che sarà, poi, denominata "perequazione o rivalutazione "automatica", è avvenuta con gli articoli 10 e 11 della L.903/1965, che hanno disposto: a) la rivalutazione automatica delle pensioni con gli avanzi di esercizio del FAP, nella misura indicata nelle allegate tabelle A e B n. 1 ; b) una erogazione "una tantum" a favore dei pensionati, da corrispondersi in coincidenza con il pagamento della 13° mensilità; c) la costituzione di un'apposita riserva, per far fronte ai sopra indicati impegni di spesa, del 3% dei contributi riscossi per il FAP, riducibili a seconda dell'andamento finanziario di questo Fondo.

E' opportuno sottolineare che, con questa legge, si é provveduto a sostituire la disciplina degli aumenti periodici delle pensioni, previsti dalle precedenti leggi, con un sistema automatico, per evitare l'erosione delle pensioni dovuta a vicende monetarie ed economiche finanziarie dello Stato.

5. Con il D.P.R. 488/1968, dall'epigrafe "Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria" è stata effettuata: a) una generalizzata quantificazione dei trattamenti pensionistici, anche minimi; b) una conferma dei finanziamenti, mediante il pagamento di contributi, a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori; c) l'abrogazione l'articolo 10 della precedente legge 903/1965, che aveva istituito la perequazione automatica e l'articolo 13 della medesima legge, che aveva disciplinato, per la prima volta, la pensione di anzianità.

Agli effetti di quanto deve essere qui sottolineato si evidenzia che il legislatore ha sostituito la perequazione automatica, disposta dalla precedente legge 903/1965, con aumenti per tutte le pensioni, a cominciare da quelle minime.

6. La L. 153/1969 costituisce la prima significativa riforma dell'ordinamento previdenziale.

E' sufficiente sottolineare che: a) con l'articolo 1 lo Stato ha assunto a suo completo carico gli oneri per il pagamento di determinate pensioni e per la pensione sociale, mediante la costituzione del fondo sociale; b) si sono disposti miglioramenti dei trattamenti di pensione; c) si è ridisciplinata, con l'articolo 19, la perequazione automatica delle pensioni nel senso che: i) è stata concessa in misura percentuale pari all'aumento percentuale del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria; ii) è stato stabilito il periodo per il quale occorreva tenere presente la predetta variazione; iii) non si è riconosciuta la perequazione se l'aumento dell'indice era inferiore al due per cento; iv) si è specificata la decorrenza delle pensioni alle quali applicarla; v) è stato attribuito al Ministero per il tesoro il potere di accertare la variazione dell'indice per l'eventuale riconoscimento della perequazione; d) si è disposta la pensione sociale a favore dei cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito; e) si è provveduto a far confluire il FAP nel generale "Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti"; f) si sono riordinati gli organi di amministrazione dell'INPS.

7. Con la L. 160/1975 si è disposto: a) l'estensione della perequazione automatica alle pensioni e assegni a favore dei ciechi civili; b) la modifica del periodo di riferimento per il suo calcolo, nel senso sopra riportato; c) il collegamento del trattamento minimo di pensioni alle retribuzioni degli operai dell'industria.
8. Con la L. 942/1977 la perequazione automatica viene generalizzata, sia pure con qualche precisazione, per quanto riguarda il trattamento minimo e le categorie dei lavoratori dell'ENEL, del settore pubblico e si sono determinati i tetti massimi di riconoscimento.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

9. Con la L. 730/1983 la perequazione automatica è stata oggetto di un ulteriore intervento del legislatore nel senso che: a) è stata disciplinata, a partire dal 1° maggio 1984, l'applicazione del suo aumento, anche ai trattamenti minimi e le modalità di calcolo; b) è stata riconfermato il potere ai Ministri del tesoro e del lavoro di rilevazione del relativo indice; c) è stata ribadita la validità delle norme che prevedevano la sua determinazione in collegamento con la dinamica salariale.
10. Con la L. 297/1982, relativa alla disciplina del trattamento di fine rapporto e norme pensionistiche, si è disposto (art.3): a) l'applicazione della perequazione automatica non impediva, fatta eccezione per quella durata annuale, applicabile dal 1° gennaio dell'anno successivo, il riconoscimento di aumenti delle pensioni in misura pari alla variazione percentuale, come definita dal comma 2, dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria; b) la disciplina per la determinazione della contribuzione previdenziale e la contabilizzazione della retribuzione annua pensionabile.
11. Con la L. 384/1992 si è disposto, fino al 31/12/1993, la sospensione dell'aumento delle pensioni a titolo di perequazione automatica, fatta eccezione per quella determinata in base al costo della vita e per i trattamenti indennitari, per quali i punti percentuali, a decorrere dal 1° giugno e 1° dicembre 1993, venivano fissati, rispettivamente, in 1,8 e 1,7.
12. Con la L. 421/1992 è stata conferita al Governo un'ampia delega per il "riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici", salvaguardando i diritti quesiti, con lo scopo di stabilizzare al livello dell'epoca il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo e di garantire, in base alle disposizioni di cui all'articolo 38 della Costituzione e ferma restando la pluralità degli organismi assicurativi, trattamenti pensionistici obbligatori omogenei, nonché di favorire la costituzione, su base volontaria, collettiva o individuale, di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: *"omissis q) disciplina della perequazione automatica delle pensioni dei lavoratori dipendenti e autonomi al fine di garantire, tenendo anche conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del loro potere d'acquisto"*.
13. Con la L. 503/1992 la delega, per quanto riguarda la perequazione automatica, è stata così attuata (art.11):
  - "1. Gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza 1994, sulla base del solo adeguamento al costo della vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno. Tali aumenti sono calcolati applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati, relativo all'anno precedente il mese di decorrenza dell'aumento, all'analogo valore medio relativo all'anno precedente. Si applicano i criteri e le modalità di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.
  - "2. Ulteriori aumenti possono essere stabiliti con legge finanziaria in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi rispetto al PIL indicati nell'articolo 3. Comma 1, della legge 23 ottobre 1993, n. 421, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Con effetto del 1° gennaio 2009 i predetti aumenti saranno stabiliti nel limite di un punto per-

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

*“tuale della base imponibile a valere sulle fasce di pensioni fino a lire 1° milioni annui”.*

14. Con la L. 537/1993 il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina della perequazione automatica, con l'articolo 11, comma 5, così tenorizzato:  
*“Con decorrenza dal primo gennaio 1994, ferma restando la vigente disciplina in materia di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, spetta, per quelle di importo pari o inferiore a lire 1.000.000 lorde mensili, un ulteriore aumento corrispondente allo scostamento tra il valore di 3,5 percentuali di cui all'art. 2, comma 1-bis, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, e il valore accertato dalla variazione dell'indice medio annuo dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati calcolato dall'ISTAT per l'anno 1993 rispetto all'anno precedente. Le pensioni il cui ammontare risulti compreso tra lire 1.000.000 lorde mensili a tale importo maggiorato del predetto aumento sono aumentate fino a raggiungere l'importo maggiorato. Con decorrenza dalla predetta data del 1° gennaio 1994 è corrispondentemente aumentato l'importo mensile del trattamento minimo di pensione. Per l'anno 1994, a decorrere dal 1° luglio, sono attribuiti gli aumenti pensionistici di cui all'art.1, comma 9-quater, del decreto legge 22 dicembre 1990, 409 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1991, n. 59”.*
15. La ben nota L. 335/1995 (riforma DINI) non è intervenuta sulla perequazione automatica, che è rimasta disciplinata dalle norme previgenti.  
Con l'articolo 3, comma 2, contenente il riferimento all'articolo 37, comma 3, lettera c) della L. 88/1989, è stato determinato in lire 23 mila miliardi (ora €.11.878.508.679) il fabbisogno a carico dello Stato per la spesa previdenziale ma, contemporaneamente (tabella 1 n.15), è stato escluso ogni effetto delle pensioni perequate, incrementate dell'1%, sui fabbisogni dei successivi anni 1996/1999, perché, con la nuova disciplina, si sarebbe realizzata una diminuzione della predetta spesa.
16. Con la legge 449/1997 (articolo 59 comma 13) si è attuato, nel contesto di una rivisitazione dei generali principi previdenziali, per prima volta, la graduale applicazione della perequazione automatica e del suo definitivo blocco, per l'anno 1998 e i successivi 1999/2000, nei termini che qui di seguito si riporta:  
*“Sui trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS dovuti dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e delle forme di essa sostitutive od esclusive non spetta la perequazione automatica al costo della vita prevista per l'anno 1998. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo ed inferiore a tale limite incrementato della quota di perequazione, l'aumento di perequazione per l'anno 1998 è comunque attribuito fino alla concorrenza del predetto limite maggiorato. A decorrere dal 1° gennaio 1999 e per un periodo di due anni l'indice di perequazione delle pensioni:*  
*“a) è applicato nella misura del 30 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra cinque e otto volte il trattamento minimo INPS;*  
*“b) non trova applicazione per le fasce di importo superiori a otto volte il predetto trattamento minimo”.*
17. Con la L. 448/1998 (art.34) si è disciplinata l'applicazione della perequazione automatica di chi gode più trattamenti pensionistici nel senso che la stessa si applica, per i trat-

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

tamenti dei singoli beneficiari, sul reddito complessivo derivante dal cumulo delle pensioni godute.

18. Con la L. 388/2000 (art.69) si è disposto che:  
*"1.A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'art.34, comma 1 della legge 23 dicembre 1998, n.448:*  
*"a) Nella misura del 100% per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS;*  
*"b) Nella misura del 90% per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS;*  
*"c) Nella misura del 75% per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo."*
19. Con la L. 243/2004 (art.1, comma 13) si è stabilito che per i lavoratori che chiedono il posticipo del pensionamento di anzianità, con rinuncia all'accredito contributivo, sostituito dal pagamento della relativa somma, rimangono ferme le norme dei trattamenti pensionistici spettanti per effetto della rivalutazione automatica al costo della vita durante il periodo di posticipo del pensionamento,
20. Con il D.L. 81/2007, articolo 5 comma 6, si è disposto, per il triennio 2008-2010, che, in caso di cumulo di più pensioni, per le fasce dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS, l'indice di rivalutazione automatica si applicava nella misura del 100 per cento.
21. Con la L. 247/2007, all'articolo 1, comma 19, si è disposto che:  
*"Per l'anno 2008, ai trattamenti pensionistici superiori a otto volte il trattamento minimo INPS, la rivalutazione automatica delle pensioni, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 non è concessa. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato".*
22. Con la legge 147/2013, all'articolo 1 c. 483 si è disposto che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta:  
*"a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*  
*"b) nella misura del 95 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. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

- "c) *nella misura del 75 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. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*
- "d) *nella misura del 50 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. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*
- "e) *nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo "INPS".*

23. Con il D.L. 98/2011, all'articolo 1, comma 3, era stata prevista una articolata disciplina per l'applicazione della rivalutazione automatica delle pensioni.

Tale comma è stato abrogato dal successivo D.L. 201/2011 ed è stato sostituito dal comma 25 dell'articolo 24 del medesimo D.L., dichiarato illegittimo dal Corte costituzionale con la sentenza 70/2015, che ha provocato l'intervento del Governo con il D.L. in esame.

#### **OSSERVAZIONI FINALI E COMPLESSIVE**

1. L'exkursus legislativo, sopra esposto, mette in evidenza come la perequazione o rivalutazione automatica delle pensioni sia stata intesa, sempre, come l'ineliminabile mezzo per evitare che il costo della vita e/o la svalutazione monetaria potesse erodere il valore del trattamento pensionistico, riducendone, di fatto, l'ammontare.  
Questo perché, come si è anche espressamente detto nella delega di cui alla L. 421/1992, la pensione è un diritto quesito (o se preferisce, acquisito), che, proprio perché destinato a sovvenire ai bisogni esistenziali di una persona, quando, per la cessazione del lavoro, ne ha più bisogno, non può subire nel tempo decremento.  
Del resto, a voler esaminare la questione dal punto di vista del diritto civile, poiché la pensione è un credito (e correlativo debito) di valore, la stessa deve essere corrisposta, conservando il valore iniziale, con la prevista e disciplinata, *ratione temporis*, rivalutazione automatica, che, ovviamente, non va confusa con l'aumento del trattamento pensionistico, originato da diverse finalità.
2. Fino alla L. 449/1997 la legislazione, esaminata nel suo complesso, consente di affermare che la perequazione o rivalutazione automatica, è stata sì diversamente disciplinata, ancorandola a diversi parametri (costo della vita, scala mobile, dinamica delle retribu-

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
 Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

zioni, ecc.) ma, fatta eccezione di qualche brevissimo periodo, nel quale la stessa è stata sostituita con l'aumento tout-court delle pensioni, è stata sempre – per quanto detto sopra, non poteva essere diversamente – riconosciuta ed applicata.

3. La situazione è cambiata radicalmente a partire dalla sopra citata L. 449/1997 e per visualizzarla, a partire dalla stessa fino alla legge finanziaria del 2014, ipotizzando che il D.L. in esame venga convertito in legge, è opportuno rappresentarla con il seguente prospetto, redatto non senza una certa difficoltà di interpretazione delle norme

<b><u>PEREQUAZIONE</u></b>		
<b>ANNO</b>	<b>RICONOSCIMENTO</b>	<b>BLOCCO</b>
1998	Fino a 5 volte il trattamento minimo	da 5 volte trattamento minimo
1999/2000	Totale fino a cinque volte il trattamento Minimo da 5 a 8 volte 30%	da 8 volte trattamento minimo
2001	a) 100% fino a tre volte il trattamento minimo b) 90% da tre a cinque volte il trattamento minimo c) 75% oltre cinque volte il trattamento minimo.	25% da cinque volte il trattamento minimo
2008/2010	100% fino a cinque volte il trattamento minimo	8 volte il trattamento minimo nel 2008
2012/2013	a) 100% fino a tre volte il trattamento minimo b) 40% fino a quattro volte il trattamento minimo perequato c) 20% fino a cinque volte il trattamento minimo perequato d) 10% fino a sei volte il trattamento minimo perequato	60% da tre a quattro volte il trattamento minimo perequato 80% da quattro a cinque volte il trattamento minimo perequato 90% da cinque a sei volte il trattamento minimo perequato 100% oltre sei volte il trattamento minimo Pagamenti: 80% 2014/2015 (pagamento 20%) 50% 2016 (pagamento 50%)
2014/2016	a) 100% fino a tre volte il trattamento minimo b) 95% fino a quattro volte il trattamento minimo perequato c) 75% fino a cinque volte il trattamento minimo perequato d) 50% fino a 6 volte il trattamento minimo perequato	5% fino a quattro volte il trattamento minimo perequato 25% fino a cinque volte il trattamento minimo perequato 50% fino a 6 volte il trattamento minimo perequato



**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

	e) 40% oltre sei volte il trattamento minimo – anno 2014	100% oltre a 6 volte il trattamento minimo perequato
	f) 45% oltre sei volte il trattamento minimo perequato anni 2015 - 2016	

4. Il prospetto mette in evidenza che si sono attuati interventi convulsi, affrettati, che sono tra di loro intersecanti e sovrapponibili, contraddittori e, esaminati globalmente, irrazionali e ingiustificati.

Si pensi che, nel protocollo del 23 luglio 2007, eseguito con la L. 247/2007, per quanto riguarda la previdenza si era testualmente affermato, relativamente alla "PREVIDENZA" che "il provvedimento ha lo scopo di incrementare le pensioni di natura sia previdenziale che assistenziale".

Il blocco parziale o totale della perequazione va in direzione diametralmente opposta.

Aggiungasi che, come si può vedere dal prospetto, se non è stato e non sarà difficile per l'INPS eseguire le disposizioni normative, è altrettanto indubbio che il pensionato, anche quello professionalmente preparato, non sarà in grado di rendersi conto della falciatura che il suo trattamento pensionistico ha subito e subirà, con inevitabile lesione del ben noto principio della certezza del diritto, assoluta base di ogni iniziativa finalizzata a tutelare diritti che vengono lesi, costituzionalmente garantiti.

5. Non si può sottacere, inoltre, che, nella legislazione esaminata, gli interventi in materia previdenziale, compresi quelli sulla perequazione o rivalutazione automatica, non hanno una propria e specifica giustificazione, ma sono disposti nel contesto della situazione economica, finanziaria e imprenditoriale del paese.

In questo modo si dà la spiacevole e ingiustificata sensazione che i pensionati siano una delle cause, se non addirittura quella principale, della crisi economica nazionale, che invece trova la sua fonte in situazioni economiche-finanziarie (v. titoli tossici), che, come autentici e improvvisi tsunami, hanno avuto conseguenze nell'economia europea e, a cascata, nazionale, alle quali si è dovuto porre rimedio con provvedimenti drastici, per attuare i quali sono stati necessari prelievi fiscali che hanno, letteralmente, stremato la popolazione.

Certamente la spesa pensionistica va attentamente e costantemente monitorata perché non crei quegli effetti negativi che il legislatore vuole, ad ogni costo addebitarle, evitando, però, di utilizzare eccessivamente il welfare previdenziale per fini equitativi, solidaristici e politici.

Si riprenderanno questi argomenti quando si affronterà l'esame della giustificazione del D.L., indicata, per quanto riguarda l'intervento sulla perequazione automatica, nella salvaguardia dell'equilibrio del bilancio.

Qui si sono voluti mettere in risalto, in via preliminare, alcune osservazioni, di carattere generale, quale necessaria conseguenza dell'esame della legislazione sulla perequazione automatica nell'ordinamento previdenziale generale.

### **III**

#### **Il concorso dei pensionati nella spesa pubblica ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione e il contributo di solidarietà**

Per valutare la conformità del D.L. alla Costituzione, occorre esaminare il concorso dei pensionati nella spesa pubblica, ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 – e-mail: info@avvcassa.it

La ben nota opinione che la pensione abbia una quantificazione lorda quando viene liquidata e che subisce delle detrazioni, per cui il pensionato incassa, effettivamente, una somma inferiore, non fornisce una chiara visione del concorso del pensionato nella spesa pubblica.

Le detrazioni, alle quali, qui si accenna, in via meramente esemplificativa, sono costituite, evidentemente, dalla tassazione che la pensione subisce.

Gli autori preferiscono, piuttosto che addentrarsi in dissertazioni teoriche, fare riferimento a ipotesi concrete, personalmente verificate:

- A** Pensione lorda annuale di €4.004,00 (mensile €308,00): tassazione globale €1.424,08 – percentuale 35,56%.
- B** Pensione lorda annuale di €9.502,22 (mensile €730,94): tassazione globale €3.278,01 – percentuale 34,49%.
- C** Pensione lorda mensile di €5.081,86: tassazione globale €1.928,81 – percentuale 37,95%.
- D** Pensione lorda mensile di €9.804,96 – tassazione globale €3.871,06 – percentuale 39,48%.

Una immediata riflessione sul riconoscimento della perequazione automatica consente di affermare che l'onere effettivo dell'ente pagatore, ammesso che sia lo Stato, si riduce a circa il 65-60% dell'onere finanziario, con l'ulteriore e non secondaria considerazione che più il trattamento pensionistico è elevato, più lo Stato incassa, per la sua tassazione, una maggiore somma.

Le esemplificazioni sopra riportate non meritano alcun commento.

Non si può non sottolineare che nel caso A) la pensione è inferiore al trattamento minimo e, nonostante questa circostanza, al pensionato è stata imposta una tassazione del 35,56.

Relativamente al contributo di solidarietà, il comma 486 della L. 147/2013 l'ha, nuovamente e inespugnabilmente, introdotto, sui trattamenti pensionistici, nei seguenti termini:

*“A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto 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, nonchè 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. 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. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo.”*

Si tralascia di commentare gli aspetti giuridici e costituzionali, sui quali è sufficiente richiamare, per tutti, le sentenze della Corte Costituzionale 223/2012 e 116/2013, per cui è agevole prevedere che questa disposizione verrà ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

Va, di contro, sottolineata, l'inaffabile circostanza che i pensionati vengono sottoposti a gravosi e ingiustificati prelievi fiscali, per il solo fatto che, in virtù di una vita lavorativa, di particolare rilevante professionalità (art. 36 della Costituzione), riescono ad avere, legittimamente, un trattamento pensionistico adeguato alle necessità della vita, necessariamente correlate alla pregressa attività lavorativa.

Da tutto quanto sopra emerge che i pensionati finiscono, come categoria, per subire un trattamento tributario pesantemente e ingiustificatamente punitivo, come se, sia durante la vita lavorativa che durante la quiescenza, non abbiano dato il loro contributo professionale e tributario per le necessità solidaristiche, economiche e finanziarie della nazione, contribuendo alla sua crescita.

Il blocco del trattamento della perequazione della pensione del D.L. appare, per tutto quanto sopra esposto, come mero comportamento iniquamente vessatorio, che deve indurre a una attenta valutazione per la trasformazione del D.L. in definitiva legge dello Stato.

#### **IV**

#### **La tutela dei diritti previdenziali secondo la Corte Costituzionale con particolare riferimento agli interventi sulla perequazione automatica**

La Corte Costituzionale è stata continuamente adita proprio in relazione ai reiterati blocchi dell'erogazione della perequazione o rivalutazione automatica e, in quelle occasioni, la decisione è stata, sempre, preceduta dall'excursus autoreferenziale sui principi che disciplinano l'ordinamento previdenziale, in generale, e la predetta perequazione in particolare.

La sentenza n. 70/2015 ha seguito questa impostazione e la sua lettura non può essere isolata dall'orientamento complessivo della Corte, altrimenti si rischia di darle una lettura e, conseguentemente, un'applicazione errata.

L'excursus che qui di seguito sarà effettuato verrà limitato, per ovvi motivi, all'essenziale, per non eccedere, oltre modo, nella trattazione del commento del D.L..

1. La Corte costituzionale ha ribadito, anche nella sentenza 70/2015, che il trattamento di quiescenza costituisce "retribuzione differita", confermando il suo consolidato orientamento, risalente nel tempo, da ritenersi quale espressione di diritto vivente.

Il concetto, per quanto comunemente diffuso e conosciuto, va spiegato.

Il rapporto previdenziale ha alla sua base il ben noto sinallagma giuridico/finanziario, consistente nel rapporto contributi/pensione.

I contributi, per i lavoratori dipendenti, vengono corrisposti, per una percentuale, dal datore di lavoro e per un'altra dallo stesso lavoratore.

Nel caso dei lavoratori autonomi, i contributi vengono versati solo dal professionista.

L'entità della contribuzione, come si è già detto, di norma, è disciplinata dalle regole della matematica finanziaria, che indicano la quantità di "riserva matematica" da costituire affinché, al momento della cessazione del rapporto di lavoro o dell'attività lavorativa, si possa liquidare il previsto trattamento pensionistico.

Non è il caso di indulgere, oltre, sulla dissertazione di questi temi, perché si fuoriesce dalla scopo della presente trattazione.

E' notorio che i contributi pagati dai datori di lavoro sono finalizzati all'adempimento dell'articolo 38 della Costituzione e gli stessi costituiscono un'ulteriore retribuzione che il datore di lavoro versa all'ente previdenziale, in nome e per conto del proprio dipendente affinché venga annotata nel suo conto previdenziale.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 – e-mail: info@avvcassa.it

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, questi accantonano direttamente presso l'ente previdenziale una quota parte della retribuzione pagata dal datore di lavoro, la quale subisce la corrispondente diminuzione.

I liberi professionisti, invece, versano al proprio ente previdenziale di riferimento una quota parte del compenso percepito dalla propria clientela.

Per questi aspetti, l'articolo 38 va collegato con l'articolo 36, nel senso che la pensione è una conseguenza della quantità e qualità del lavoro prestato e questo genera, di per sé, legittimandola, la diversità del suo ammontare fra i cittadini (Corte Cost.20/1991).

Dal concetto sopra ricordato della pensione, quale "retribuzione differita", discende, quale prima e immediata conseguenza, la sua intangibilità, quale diritto quesito, per cui è inibito al legislatore emanare leggi che ne modifichino l'entità.

2. E' ricorrente, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, specie per quanto riguarda la disciplina dell'ordinamento previdenziale, l'affermazione secondo la quale *"il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto"* (ex multis e per tutti Corte Cost. sentenza n. 154/2014).

La Corte ha applicato questo principio anche alla disciplina del rapporto previdenziale. L'opinione della Corte va esattamente interpretata.

Il rapporto previdenziale è uno dei tipici rapporti di durata, sia prima che dopo la liquidazione del trattamento pensionistico.

I sistemi computistici per la costituzione della riserva matematica sono oggetto, a seconda dell'entità della spesa previdenziale, alla quale, in caso di deficienza delle disponibilità di cassa dell'INPS, per riferirci a quello principale e, fatta eccezione per le categorie dei liberi professionisti e altre simili, generale, oggetto di continuo monitoraggio e revisione e, naturalmente, di modifica.

Per fare un esempio classico, nella previdenza generale dell'INPS, nel 1995, si è passati dal sistema reddituale a quello contributivo, con la eccezione, per determinati lavoratori che avevano un determinata anzianità, di una contabilizzazione c.d. mista.

Sono stati modificate, spesse volte, l'anzianità anagrafica e contributiva per accedere al pensionamento.

In altre parole, la politica previdenziale rientra, come sempre la Corte ha affermato, nella discrezionalità del legislatore, non suscettibile di valutazione e censura da parte della stessa.

Ma a rigorosa difesa della sicurezza giuridica e certezza del diritto, costituzionalmente tutelate, la Corte impone che la modifica non sia irrazionale, irragionevole, arbitraria e ingiustificata.

Tali requisiti vengono, sempre, di volta in volta e caso per caso, verificati dalla Corte, che, all'esito della predetta verifica, decide per l'accoglimento o per il rigetto dell'eccepito vizio di illegittimità costituzionale.

Gli interventi de legislatore, quindi, in subiecta materia, non possono essere presi con manifesta leggerezza, perché la stessa può essere prodromica alla violazione dei sopra

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

ricordati rigorosi limiti entro i quali la summenzionata discrezionalità deve essere delimitata.

3. Di norma, quando il legislatore interviene sul rapporto previdenziale durante l'attività lavorativa, fa sempre salvo il c.d. pro rata e, cioè, la conservazione del/i sistema/i di calcolo vigenti prima della modifica (v., per tutti, L. 421/1992 sopra citata e articolo 24, commi 2 e 24 D.L. 201/2011).

Dallo excursus legislativo sopra riportato emerge che il legislatore è intervenuto anche per il periodo successivo alla liquidazione della pensione, proprio per quanto riguarda la disciplina e l'applicazione della perequazione automatica.

4. La Corte costituzionale, per rimanere nei limiti del presente commento, è intervenuta diverse volte sulla legittimità della modifica in peius dell'adeguamento della pensione in relazione al variare del costo della vita e della svalutazione monetaria.

Il pensiero del Giudice leggi è stato sempre nel senso che gli interventi sulla regolazione della perequazione automatica, ferma restando la ragionevolezza e la razionalità degli stessi, possono ritenersi legittimi se hanno natura eccezionale e rigorosamente temporanei, in modo da evitare la definitiva cristallizzazione del trattamento previdenziale, che lo renderebbe inadeguato alle esigenze della vita (sentenze nn. 349/1985; 226/1993; 99/1995; 30/2004; 316/2010 e 154/2014 e da ultimo la sentenza 70/2015).

5. La Corte, anche per quanto riguarda il trattamento previdenziale, ha posto particolare cura nel decidere tenendo presente il bilanciamento dei diritti da tutelare con le esigenze di bilancio dello Stato per farvi fronte.

Nella giurisprudenza della Corte, in molti casi, questo bilanciamento è stato supposto, sulla base del notorio, in quanto anche il Giudice delle leggi è al corrente della situazione economico-finanziaria della nazione, sulla base delle continue notizie, ufficiali, che sulla stessa divulgano gli organi istituzionali quando emanano le leggi annuali di bilancio che devono inasprire la pressione fiscale generale (per tutte, sentenza n. 10/2015).

In alcuni casi, però, la Corte ha ritenuto di non poter effettuare il predetto bilanciamento, in quanto ha preteso che le esigenze di equilibrio del bilancio non fossero state opportunamente documentate in causa (v., oltre la sentenza n. 70/2015, la n. 26/2013).

6. La Corte ha poi affrontato altre due questioni, che di norma vengono evocate in caso di intervento legislativo sul trattamento previdenziale: a) la violazione degli artt. 3 e 53, perché la reformatio in peius della pensione viene ritenuta quale imposizione tributaria, da una parte, a solo carico dei pensionati e non di tutti i cittadini; dall'altra, senza l'osservanza della sua correlazione alla capacità contributiva; b) la illegittima retrodatazione, nel caso in cui la disciplina venga a incidere su trattamenti in essere riconosciuti da precedenti leggi.

La Corte, nel respingere le due eccezioni, ha affermato che:

- per quanto riguarda la violazione degli articoli 3 e 53, la diminuzione, in senso peggiorativo, di un trattamento previdenziale, non è un tributo, in quanto non prevede un prelievo diretto a carico del pensionato per coprire una spesa pubblica, ma è solo finalizzata al risparmio di una spesa (v., oltre sent. 70/2015, anche 154/2014);
- per quanto riguarda l'irretroattività, la Corte ha sancito il principio che, fatta eccezione per la norma penale successiva sfavorevole al reo (art. 25 Cost e 2 C.P.), l'irretroattività, di cui all'articolo 11 delle preleggi, non è stata elevata al rango di norma costituzionale, per cui è possibile emanare una legge con efficacia retroattiva,

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

sempre che la retrodatazione non trasmodi in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (Corte Cost. n. 6/1994 e precedenti in termini richiamati in motivazione).

Alla luce di questo orientamento, interpretato con ragionevolezza complessiva (Corte Cost. 92/2013) occorre esaminare l'articolo del D.L. in commento.

**B**

**L'ESAME DELLA DISCIPLINA NELL'ARTICOLO**

**1. SULLE MOTIVAZIONI DELLA SOSTITUZIONE DELL'ARTICOLO 24 D.L. 201/2011**

Le motivazioni per la sostituzione dell'articolo 24 D.L. 201/2011 sono: 1) l'attuazione dei principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015; 2) il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica; 3) la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale.

Le predette motivazioni, esaminate partitamente, consentono di sottolineare quanto qui di seguito viene esposto.

**a. Sull'attuazione dei principi enunciati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015**

I principi della sentenza della Corte Costituzionale di riferimento, letti, come devono essere letti, nel contesto dell'orientamento globale della Corte in materia di intervento sull'adeguamento delle pensioni al costo della vita e per fronteggiare l'eventuale svalutazione della moneta, sono:

- l'intervento deve essere eccezionale e limitato nel tempo (al massimo solo un anno), per evitare la cristallizzazione del trattamento pensionistico;
- nell'ambito di questi limiti si può ammettere anche la gradualità dell'applicazione della rivalutazione automatica, nel senso che la stessa può essere attenuata per i percettori di pensioni che si discostano, anche notevolmente, dal trattamento minimo;
- anche le pensioni di un congruo importo sono assoggettate all'erosione della svalutazione, per cui il totale blocco della perequazione, anche in questi casi, appare ingiustificato;
- è illegittimo il continuo reiterato blocco, totale o parziale, della rivalutazione (v. lo schema sopra riportato), perché in questo modo, la ininterrotta successione temporale è un inammissibile escamotage per non rendere evidente la definitività del blocco della stessa e, quindi, per sfuggire all'inevitabile censura della Corte Costituzionale.

Il D.L. in questione rende evidente, da una semplice lettura, come questi principi, ribaditi anche nella sentenza 70/2015, sono stati disattesi e violati.

Proseguendo nella lettura dell'articolo 1, si deve sottolineare che lo stesso attua una sostituzione retroattiva della norma dichiarata illegittima, violando, irragionevolmente, l'articolo 11 delle preleggi.

L'irragionevolezza consiste nella circostanza che si interviene, anche, sulla rivalutazione automatica degli anni 2012/2013 nel contesto in cui la Corte, ben a conoscenza degli altri interventi, evidenziati nel prospetto, non ha ritenuto, come emerge dal comunicato emesso in seguito alle polemiche sorte dopo la pubblicazione della sen-

# ASSOCIAZIONE AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE AVVCASSA

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

tenza, di pronunciare una sentenza manipolativa di accoglimento o di rigetto che consentisse al Governo di intervenire retroattivamente per gli anni disciplinati dalla norma dichiarata illegittima.

A quanto sopra occorre aggiungere che, ammessa la legittimità della graduazione operata nell'articolo, le somme dovute vengono pagate, spalmandole nei successivi anni 2014/2016, per un importo ridotto del 70%.

Si nega, definitivamente, il pagamento del residuo del 30%.

L'insieme della ricorrenza di queste osservazioni rende evidente che l'intervento legislativo è trasmodato in una situazione irrazionale e arbitraria.

## b. Sul rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica

Anche in questo caso, la modifica sostitutiva del precedente articolo, è censurabile, posto che:

- anzitutto, le necessità dell'equilibrio di bilancio e di finanza pubblica non vengono specificatamente indicate e già per questo la motivazione nel D.L. appare, per quello che è stato detto nella motivazione della sentenza n. 70/2015, priva di valida giustificazione;
- le necessità di equilibrio previdenziale possono essere solo quelle di cui al bilancio elaborato dal CIV.

Per l'anno 2014, ultimo pubblicato dal CIV, la situazione del bilancio dell'INPS era quella che emerge dalla situazione contabile che qui di seguito si riporta.

### Esame dei risultati della nota di assestamento per l'anno 2014

Tabella 2 – Sintesi dei dati di bilancio Preventivo Assestato 2014 (in mln di euro)

AGGREGATI	2014 Preventivo Assestato	2014 Prima Nota Variazione	Variazioni Assestato Prima Nota
<b>GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA</b>			
Accertamenti	406.742	401.994	4.748
Impegni	414.562	410.336	4.226
Saldo	-7.820	-8.342	522
Risultato di parte corrente	-6.953	-7.433	480
Risultato in conto capitale	-867	-909	42
Saldo	-7.820	-8.342	522
<b>GESTIONE FINANZIARIA DI CASSA</b>			
Riscossioni (al netto di trasferimenti e anticipazioni)	276.243	274.527	716
Pagamenti	391.661	392.542	-881
Differenziale da conto	116.418	118.015	-1.597
Prestazioni ex art. 37 Legge 66/89	78.325	80.549	-2.324
Prestazioni e spese in altri Civil	17.277	17.700	-423
Trasferimenti dal bilancio dello Stato	95.603	98.349	-2.746
Anticipazioni dello Stato	22.489	17.188	5.301
Disponib. L.liquide Aumento (o Diminuzione) (1)	-1.673	2.478	-4.151
Totale copertura fabbisogno	116.418	118.015	-1.597

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
 Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

GESTIONE ECONOMICA PATRIMONIALE			
Situazione patrimoniale netta a inizio esercizio	8.028	7.468	1.560
Valore della produzione	304.481	306.144	-1.663
Costo della produzione	-316.769	-314.229	-2.540
Altri proventi e oneri	137	123	14
Risultato economico di esercizio	-12.151	-7.962	-4.189
Contributo per ripiano disavanzj	21.698	21.698	0
Situazione patrimoniale netta a fine esercizio	18.575	21.204	-2.629
Avario di amministrazione	36.070	34.358	1.712

**SECRETARIO**  


Pagina 10

Il fabbisogno, che impone i trasferimenti dal bilancio dello Stato, si è attestato, alla fine, solo sulla modesta cifra di 1.597 mln..

Tengasi conto che le prestazioni di cui all'articolo 37 L. 88/1989 sono quelle della "gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" che andrebbero, nel rigoroso rispetto dell'equilibrio del bilancio e di finanza pubblica, attentamente accertate e, ove possibile, eliminate o, quanto meno, attenuate.

- Non si può', infine, non sottolineare che, per gli anni 2014 e 2015, l'INPS dovrebbe avere già assolto al pagamento integrale della perequazione, per cui gli interventi modificativi del D.L., se mantenuti nella conversione in legge, si risolverebbero, addirittura in un recupero.
- c. Sulla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale**  
 Anche questa giustificazione appare priva di valida giustificazione.

Difatti:

- i livelli di generiche prestazioni concernenti presunti diritti civili non possono essere messi a rischio dal riconoscimento della modesta (intorno al 3% programmato) rivalutazione applicabile;
- la salvaguardia della c.d. solidarietà intergenerazionale, che il sistema contributivo presso l'INPS già non garantisce, non può essere affidata al disconoscimento del pagamento della rivalutazione automatica, nei modi e nei termini indicati nel D.L.. Devono sovvenire, per questa ipotesi, le modifiche del welfare previdenziale, oggetto, attualmente, di un consistente e generalizzato dibattito tra qualificatissimi esperti.

**2. SULLA ILLEGITTIMITA' DELLA MODIFICA NELL'APPLICAZIONE DELLA RIVALUTAZIONE AUTOMATICA**

La modifica dell'applicazione della rivalutazione automatica appare irrazionale, perché blocca quella sul trattamento pensionistico oltre sei volte il trattamento minimo, che,



**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

come ha detto la Corte Costituzionale, in relazione alla quantità e qualità di lavoro svolto durante l'attività lavorativa, deve essere anche riconosciuta.

**3. SULLA ILLEGITTIMITA' DELL'INTRODOTTO ARTICOLO 25 BIS NEL D.L. 201/2011**

L'articolo 25 bis, introdotto ex novo, è arbitrario, perché impone una rateazione per il triennio 2014/2016, con l'ulteriore definitiva decurtazione del 30%.

**4. SUGLI INTERVENTI NEI BILANCI DELLO STATO**

I saldi attivi da finanziare, secondo l'articolo 1, comma 1 L. 190/2014 sono, per gli anni 2015/2017, rispettivamente di €.323.000, 275.000 e 300.00 mln..

Si può ritenere che l'applicazione della rivalutazione automatica non dovrebbe comportare alcun significativo discostamento dai saldi da finanziare sopra indicati, anche perché, operata una revisione della spesa previdenziale, il bilancio dell'INPS non dovrebbe registrare incrementi dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

**CONCLUSIONI**

L'articolo 1, per tutto quanto sopra detto, non dovrebbe essere, così come formulato, convertito in legge.

**Capo II**

**Art. 2**

**Rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione**

1. Per l'anno 2015, il 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, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e' incrementato di 1.020 milioni di euro, ai fini del finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e successive modificazioni.
2. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 1.020 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

**COMMENTO**

Con l'articolo in esame si è operato uno storno delle dotazioni da un Fondo a un altro. Pare opportuno, per valutare la conversione in legge della norma, mettere a raffronto i due Fondi: quello finanziato e quello finanziatore.

**A** **Il Fondo finanziato è quello per l'occupazione e la formazione**, costituito con la lettera a) del comma 1 dell'articolo 18 D.L. 185/2008 che così recita:

*"In considerazione.... il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei ministri..... assegna una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate:*

*"a) Al Fondo sociale per l'occupazione e formazione, che è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nelle quali affluiscono anche le risorse dell'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione".*

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

**B** Il Fondo finanziatore è quello dell'articolo 1, comma 107 della L. 2014/190, così descritto:

*“Per far fronte agli oneri derivanti dall’attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per far fronte agli oneri derivanti dall’attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutela crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti, è istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2017”.*

Per chi scrive non è agevole rendersi conto delle necessità, immediatamente urgenti, di ciascuno dei due fondi.

La comparazione, però, mette in evidenza che il Fondo di cui alla lettera B) appare destinato a sopperire a esigenze sociali, economiche e imprenditoriali di gran lunga più importanti di quelle del Fondo A) per cui lo storno di fondi dal secondo al primo si caratterizza, alla semplice lettura dei due articoli, come non adeguatamente giustificato.

**Art. 3**

**Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca**

1. Per l'anno 2015, le risorse destinate dall'articolo 1, comma 109, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nell'ambito delle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come rifinanziato dal presente decreto, al riconoscimento della cassa integrazione guadagni in deroga per il settore della pesca, sono incrementate di 5 milioni di euro.

**COMMENTO**

Il settore della pesca aveva già ottenuto, con il comma 109 dell'articolo 1 L. 190/2014, per l'anno 2015, un finanziamento, per la CIGS in deroga, di 30 milioni di euro, da prelevare sempre dal ben noto fondo sociale per l'occupazione e la formazione (v., anche, il successivo articolo 4).

Con l'articolo in esame sono stati aggiunti, sempre per l'anno 2015 e per la CIGS in deroga, altri 5 milioni.

Evidentemente sono pervenute al Governo segnalazioni dell'insufficienza dell'originario finanziamento concesso, del quale non vi è traccia nei “mass media”.

**Art. 4**

**Rifinanziamento dei contratti di solidarietà di cui all'articolo 5, commi 5 e 8, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148**

Per il finanziamento dei contratti di solidarietà di cui all'articolo 5, commi 5 e 8, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, e' autorizzata per l'anno 2015 la spesa di 70 milioni di euro a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla 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.

**COMMENTO**

Per la esatta interpretazione della norma, occorre tenere presente che i contratti di solidarietà sono stati istituiti con la L. 863/1984.

I contratti di solidarietà sono accordi tra le aziende e le rappresentanze sindacali aventi ad oggetto la diminuzione dell'orario di lavoro al fine di:

- mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale e, quindi, evitare la riduzione del personale (**contratti di solidarietà difensivi, art. 1 legge 863/84**);
- favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione (**contratti di solidarietà espansivi, art. 2 legge 863/84**).

Questa seconda tipologia ha avuto scarsissima applicazione.

Le tipologie dei contratti sono:

- **TIPO A** contratti di solidarietà per le aziende rientrati nel campo dell'applicazione della disciplina in materia di CIGS (art.1 L. 863/84),
- **TIPO B** contratti di solidarietà per le aziende non rientranti nel regime di CGS e per le aziende artigiane (art.5, commi 5 e 8 L. 236/93).

La legge prevede, per coloro che ricadono nell'applicazione del contratto di solidarietà, una integrazione della retribuzione persa nella misura che partendo dal 60% può arrivare fino all'80%.

L'articolo in commento ha inteso rifinanziare solo i contratti di TIPO B, per la modesta somma di €.70 milioni, solamente per l'anno 2015.

La predetta somma viene prelevata dal fondo per l'occupazione e la formazione, che ha compiti molti vasti e di particolare rilevanza sociale e imprenditoriale.

Con tutta probabilità, al Ministero del lavoro devono essere pervenute sollecitazioni di intervento, che, ovviamente, non sono controllabili.

La modestia dell'importo induce a ritenere che anche i contratti di solidarietà difensivi devono aver avuto scarsa applicazione, anche perché gli imprenditori utilizzano le CIGS, specie quelle in deroga.

**Art. 5**

**Modifiche ai criteri di determinazione del coefficiente di capitalizzazione del montante contributivo**

1. All'articolo 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e' inserito, in fine, il seguente periodo: "In ogni caso il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo come determinato adottando il tasso annuo di capitalizzazione di cui al primo periodo del presente comma non puo' essere inferiore a uno, salvo recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive."
2. Alla copertura degli oneri derivanti dal comma 1, valutati in 1,1 milioni di euro per l'anno 2015, 2,2 milioni di euro per l'anno 2016, 2,0 milioni di euro per l'anno 2017, 1,7 milioni di euro per l'anno 2018, 1,5 milioni di euro per l'anno 2019, 1,2 milioni di euro per l'anno 2020, 1 milione di euro per l'anno 2021, 0,7 milioni di euro per l'anno 2022, 0,5 milioni di euro per l'anno 2023 e 0,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024 si provvede:

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

- a) quanto a 0,2 milioni di euro per l'anno 2015, 0,4 milioni di euro per l'anno 2016, 0,4 milioni di euro per l'anno 2017, 0,3 milioni di euro per l'anno 2018, 0,3 milioni di euro per l'anno 2019, 0,2 milioni di euro per l'anno 2020, 0,2 milioni di euro per l'anno 2021, 0,1 milioni di euro per l'anno 2022 e a 0,1 milioni di euro per l'anno 2023 mediante le maggiori entrate derivanti dal comma 1;
- b) quanto a 0,9 milioni di euro per l'anno 2015, 1,8 milioni di euro per l'anno 2016, 1,6 milioni di euro per l'anno 2017, 1,4 milioni di euro per l'anno 2018, 1,2 milioni di euro per l'anno 2019, 1 milione di euro per l'anno 2020, 0,8 milioni di euro per l'anno 2021, 0,6 milioni di euro per l'anno 2022, 0,4 milioni di euro per l'anno 2023 e a 0,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024 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, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.
3. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**COMMENTO**

L'articolo in esame interviene su un argomento previdenziale di significativa rilevanza, che, ovviamente, non è possibile trattare in questa sede, perché, da solo, richiederebbe uno spazio che esula dal presente commento.

Occorre limitarsi a brevi cenni.

**A.**

**Sul coefficiente di trasformazione nel sistema di calcolo contributivo**

- a. Il tasso annuo di capitalizzazione, disciplinato dal comma 9 dell'articolo 1 L. 335/1995 (riforma Dini) deve essere utilizzato, nel sistema di calcolo contributivo, per la determinazione del coefficiente di trasformazione del montante contributivo in rendita;
- b. la riforma Dini aveva ipotizzato un sistema di calcolo, basato sul PIL, in modo che il tasso di capitalizzazione fosse, sempre, di segno positivo e, per conseguenza, il coefficiente di trasformazione avesse un andamento crescente in rapporto all'età anagrafica del lavoratore nel momento in cui si chiede il trattamento previdenziale;
- c. purtroppo, nel 1995, i riformatori non pensavano che, un giorno, il PIL potesse avere un andamento negativo (nel 2012 -2,4%; nel 2013 -1,9%), conseguenza di una crisi economica di livello internazionale, che non ha ancora esaurito i suoi effetti, perché esposta ad avvenimenti internazionali incontrollabili e improvvisi (v., per tutti, Grecia);
- d. in questo contesto, il tasso di capitalizzazione ha avuto, per la prima volta nel 2014, sia pure per pochi decimali (0,998073), un segno negativo.

Questa circostanza, a detta di qualificati esperti tecnici, avrebbe un riflesso negativo sia sul coefficiente di trasformazione del montante contributivo che sul sistema previdenziale in genere perché la diminuzione della retribuzione per i lavoratori dipendenti e i minori guadagni per chi esercita un lavoro autonomo comporterebbero il versamento di minori contributi, con la conseguenza che la liquidazione delle future pensioni sarà di importo inferiore a quello di chi è già andato in pensione;

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

e. si è, quindi, pensato di “sterilizzare” gli indici negativi del PIL ma questa misura produrrebbe continuamente nel tempo, a detta della Ragioneria Generale dello Stato, notevoli aggravii finanziari sul bilancio dello Stato.

**B.**

**Sulla sterilizzazione degli indici negativi del PIL**

Il governo ha deciso, con il primo comma, nonostante il dibattito in corso, di intervenire ugualmente con la sopra indicata sterilizzazione, imponendo, attraverso la modifica dell'articolo 9, sopra citato, un tasso di capitalizzazione non inferiore a uno.

A ben vedere e fatta salva ogni più approfondita riflessione, questo intervento è, comunque, inopportuno, perché crea confusione nella disciplina previdenziale.

Infatti, con la L.247/2007 e il successivo previsto D. Dirig. del Direttore Generale del ministero del lavoro, di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato, sono stati già determinati, a partire dall'anno 2013, per gli anni di pensionamento dall'età di anni 65 sino a quella di 70, sia i divisori che i coefficienti di trasformazione.

L'intervento di cui all'articolo in esame dovrebbe comportare un'eventuale modifica dei parametri (divisori e coefficiente di trasformazione) già determinati, anticipando, in violazione della legge, rispetto alla prevista data del 2016, con effetto immediato, gli interventi sui divisori e sui coefficienti di trasformazione.

E' logico presumere che i calcoli delle pensioni dovranno subire una modifica, con la conseguente incertezza sulle previsioni pensionistiche di chi vuole andare in pensione.

L'impatto sul ben noto principio della certezza del diritto sarà inevitabile, con eventuali ricadute, come sopra si è ricordato, sul vizio di illegittimità costituzionale.

La norma prevede un recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive.

L'affermazione va censurata per due motivi: per il primo, in quanto i recuperi li determina, di per sé l'andamento economico-finanziario dello Stato e avverranno nel 2016 con la prevista revisione; per il secondo, perché, se non rispettano le scadenze di revisione previste dalla legge, i repentini recuperi rischiano di diventare arbitrari e illegittimi.

**C.**

**Sugli oneri e relativa copertura**

**a. Oneri**

Gli oneri, per il periodo 2015/2024, dovrebbero ammontare a €12,1 mln..

Dovrebbe trattarsi, sia pure in mancanza di notizie, di indicazioni provenienti dalla Ragioneria Generale dello Stato, che l'aveva già preventivato.

Tali oneri si sarebbero potuti – e dovuti – risparmiare sol che il governo avesse atteso il nuovo anno del 2016, ormai alle porte, nel quale questa materia sarà oggetto di attento e completo esame dal parte della RgS e del Ministro delle finanze.

Chi legge attentamente il D.L. in esame non può non osservare che, da una parte, si disconosce, in tutto o in parte, per equilibrio del bilancio, la perequazione automatica delle pensioni; dall'altra, nel caso in esame, si aggrava l'equilibrio del bilancio quando vi sono serie motivazioni per evitarlo.

In questo contesto, è difficile non ipotizzare la violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

**b. Copertura**

▪ Lettera a)

Ci si riferisce al 2015/2023, lasciando scoperto il 2024.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

La copertura, indicata nella misura di €2.2 mln., dovrebbe essere assicurata mediante le maggiori entrate derivanti dalle rivalutazioni successive del tasso di capitalizzazione.

Qui si è al paradosso.

Le supposte rivalutazioni successive, se riferite a quelle conseguenti all'andamento positivo del PIL, non possono dare luogo a rimborsi, perché devono essere utilizzate per la determinazione dei nuovi parametri dei divisori e dei coefficienti di trasformazione.

In ogni caso, si crede che è difficile poter affermare, con sicurezza, che l'andamento economico-finanziario della nazione, nei prossimi anni, avrà andamento positivo, per cui il tasso di capitalizzazione avrà segno positivo, in grado da sanare la sterilizzazione negativa dell'anno in corso.

In conclusione, si può affermare, tutto a voler concedere, che la copertura in esame è aleatoria.

▪ Lettera b)

Per il periodo 2015/2024 sarebbe assicurata la residua copertura della somma di €9,9 mln. mediante la riduzione dell'autorizzazione di cui all'articolo 10, comma 5 del D.L. 282/2004.

Per rendersi conto della sufficienza della copertura, occorre riportare la predetta norma che così dispone:

*“Al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito << fondo per interventi strutturali di politica economica >>, alla cui costituzione concorrono maggiori entrate, valutate in 2.215,5 milioni di euro per l'anno 2005, derivanti dal comma 1”.*

A sua volta il comma 1 ha previsto la proroga del pagamento delle rate per illeciti edilizi sino al 31/10/2005.

E' facile constatare che il fondo del comma 5, per il suo collegamento ai pagamenti degli illeciti edilizi, si è, ormai, fin dal lontano 2005, esaurito.

In ogni caso, il predetto fondo avrebbe dovuto avere una consistenza di €2.215,5 con la conseguenza che sono privi di copertura oneri per ben €7.684,5.

In questo contesto, è, agevolmente, constatabile, la violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

**D.**

**Considerazioni finali**

L'analisi dell'articolo, sopra effettuata, consente di affermare che, nell'ipotesi nella quale il parlamento decidesse di convertire in legge l'articolo in commento, lo stesso dovrebbe essere oggetto di radicale ripensamento, per renderlo conforme alla Costituzione.

Questo anche perché l'eventuale anticipata modifica del coefficiente di trasformazione riguarderebbe tutti i sistemi pensionistici che applicano, in via generale o per un determinato caso, il sistema contributivo.

Si verserebbe nell'ipotesi di “eccesso legislativo”, che, di norma, dovrebbe essere evitato.

**Art. 6**

**Razionalizzazione delle procedure di pagamento dell'INPS**

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

1. All'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il comma 302 e' sostituito dal seguente:  
"302. A decorrere dal 1° giugno 2015, al fine di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali corrisposte dall'INPS, i trattamenti pensionistici, gli assegni, le pensioni e le indennità di accompagnamento erogate agli invalidi civili, nonche' le rendite vitalizie dell'INAIL sono posti in pagamento il primo giorno di ciascun mese o il giorno successivo se festivo o non bancabile, con un unico mandato di pagamento ove non esistano cause ostative, eccezion fatta per il mese di gennaio 2016 in cui il pagamento avviene il secondo giorno bancabile. A decorrere dall'anno 2017, detti pagamenti sono effettuati il secondo giorno bancabile di ciascun mese."
2. Alla copertura degli oneri derivanti dal comma 1, valutati in 0,971 milioni di euro per l'anno 2015, in 6,117 milioni di euro per l'anno 2016, in 11,246 milioni di euro per l'anno 2017, in 18,546 milioni di euro per l'anno 2018 e in 26,734 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 si provvede:
  - a) 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 attraverso la riduzione delle commissioni corrisposte agli istituti di credito e a Poste Italiane Spa per i servizi di pagamento delle prestazioni pensionistiche;
  - b) quanto a 4,846 milioni di euro per l'anno 2018, a 13,034 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 mediante l'incremento dell'importo del versamento di cui all'articolo 1, comma 306, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In relazione a detto maggiore versamento, l'INPS consegue corrispondenti risparmi attraverso interventi di razionalizzazione e riduzione delle proprie spese.
3. L'INPS provvede strutturalmente al riversamento all'entrata del bilancio dello Stato dell'importo corrispondente alle riduzioni di spesa ottenute a partire da giugno 2015 ai sensi del comma 2.

**COMMENTO**

L'articolo in esame consente di formulare le osservazioni che qui di seguito si espongono.

- a. Il comma 1 ribadisce quanto già disposto con la lettera a) del comma 2 dell'articolo 8 del D.L. 95/2012.

La piattaforma unica degli incassi e dei pagamenti era finalizzata a minimizzare il costo dei servizi finanziari di incasso e di pagamento.

Il comma 2, che qui di seguito verrà analizzato, evidenzia, di contro, una realtà completamente diversa e opposta.

Occorre tenere presente, fatta questa premessa, che, come si è già detto sopra, l'INPS ha sempre pagato le pensioni della sua diretta gestione il primo giorno di ogni mese.

Erano le gestioni degli altri enti accorpati (ad esempio INPDAP) che avevano una data di pagamento diversa (il 10/15 di ogni mese) e l'INPS ha ritenuto, per evidenti necessità organizzative informatiche, di conservare le originarie date di ciascun ente accorpatato.

La legge 190/2014, al comma 302, aveva disposto che, a partire dal 1° gennaio 2015, i trattamenti pensionistici, gli assegni, le pensioni e le indennità di accompagnamento ero-

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

gate agli invalidi civili nonché le rendite vitalizie dell'INAIL siano posti in pagamento il giorno 10 di ciascun mese o il giorno successivo se festivo o non bancabile con un unico pagamento, ove non esistano cause ostative, nei confronti dei beneficiari di più trattamenti.

La norma in esame ha anticipato, a partire dal 1° giugno 2015, i predetti pagamenti al primo giorno di ogni mese, fatta eccezione per il mese di gennaio 2016, nel quale i pagamenti verranno effettuati dal secondo giorno bancabile.

A decorrere dall'anno 2017 i predetti pagamenti saranno effettuati il secondo giorno di ogni mese.

Riesce difficile comprendere le motivazioni della modifica della data a partire dall'anno 2017 al secondo giorno di ogni mese.

Si precisa che, comunque, la omogeneizzazione delle date di pagamento che, globalmente, fanno capo all'INPS, è stata, già, attuata (con il mese di giugno tutti i pagamenti sono avvenuti il primo di questo mese).

Per quanto riguarda i pagamenti dell'INAIL si può ritenere che i due istituti avranno concordato, per la collaborazione istituzionale che contraddistingue i loro rapporti, le modalità per l'effettuazione di un pagamento congiunto unico;

b. il comma 2, rispetto al precedente D.L., sopra citato, costituisce un'evidente sorpresa.

Si è già detto che i vantaggi dell'accorpamento e dell'anticipazione del pagamento delle pensioni, per gli enti che lo effettuavano in una data posteriore al primo giorno del mese, non sono, per i redditi familiari e il sostegno alle famiglie, né significativi né rilevanti.

Il legislatore, in un contesto in cui emana un D.L. al fine di alleggerire gli oneri del bilancio dello Stato, avrebbe fatto meglio ad astenersi dal rendere operativa una disposizione di segno contrario allo "spending review".

Occorre esaminare, dopo queste necessarie premesse, gli aspetti contabili.

1. Gli oneri, per gli anni 2015/2019, sono stati valutati nella complessiva somma di €.63.614 mln..

Non è dato sapere l'origine di questi oneri, che, nel contesto dell'attuale situazione economica della nazione, non sono certamente modesti.

Si può ipotizzare che, per l'anticipo del pagamento, gli enti previdenziali debbano ricorrere a un indebitamento bancario, sopportando il pagamento degli interessi sulla anticipata disponibilità della valuta che il sistema bancario mette a disposizione.

Per evitare queste conseguenze, si ritiene che sarebbe maggiormente opportuno incrementare i trasferimenti dello Stato agli enti di previdenza, stornando, pro concurrente quantitate, i fondi di altri capitoli del bilancio.

2. Per quanto riguarda i previsti recuperi della lettera a), indicati, per il periodo 2015/2018, nella somma globale di €.32.034 mln., è da accertare se gli istituti di credito e le poste italiane siano disponibili a ridurre le commissioni di pagamento.

Occorre, infatti, tenere presente che l'affidamento del servizio di tesoreria degli enti pubblici avviene dopo regolare aggiudicazione di gara di appalto europea, nella quale sono fissati anche le commissioni per il pagamento facenti capo alla predetta tesoreria.

Bisogna accertare se i predetti Istituti siano disponibili a variare i termini dell'aggiudicazione dell'appalto, se la durata del medesimo non è giunta al suo termine.



**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

° ° °

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

3. Per i recuperi della lettera b), relativi agli anni 2018/2019, per la complessiva somma di €.17.880 mln., si fa riferimento a un incremento di versamento di cui all'articolo 1, comma 306 della L. 190/2014.
- Occorre un precisazione.
- Il comma 306 stabilisce che gli incassi derivanti dall'addebito di interessi, al netto dell'imposta sostitutiva, derivanti dalla concessioni di prestazioni creditizie di cui al comma 245 dell'articolo 1 della L. 662/1996, nella misura di cinquanta milioni siano rese indisponibili e versate all'entrata del bilancio dello Stato;
  - questa somma viene aumentata di €.17.880 mln.;
  - le operazioni creditizie sono quelle istituite, originariamente, presso l'INPDAP, che dovrebbero essere regolamentate da un decreto del Ministero del tesoro, che non si è riusciti a reperire.
4. Tirando le fila, si deve sottolineare che: i) non c'è copertura per la somma di €.13.700 mln., il cui utilizzo è subordinato alla riduzione delle spese dell'Istituto, altrimenti va versata all'entrata del bilancio dello Stato; ii) i recuperi sono aleatori; iii) viene violato il disposto dell'articolo 81 della Costituzione, come disciplinato dalla L. costituzionale n. 1 /2002.
- c. Il comma 3, che è una specifica applicazione del comma 3 dell'articolo 8 del D.L. 95/2012, conferma l'affermazione di cui alla sopra indicata lettera i) e anche per questo ulteriore motivo la violazione dell'articolo 81 della Costituzione appare più esplicita.

**Art. 7**

**TFR in busta paga**

1. All'articolo 1, comma 30, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il secondo periodo e' sostituito dai seguenti: "il finanziamento e' altresì assistito automaticamente dal privilegio di cui all'articolo 2751-bis, numero 1, del codice civile. Tale finanziamento e le formalità ad esso connesse nell'intero svolgimento del rapporto sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo e da ogni altra imposta indiretta nonche' da ogni altro tributo o diritto."
2. All'articolo 1, comma 32, quinto periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: "nel privilegio di cui all'articolo 46 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni." sono sostituite dalle seguenti:  
"nel privilegio di cui all'articolo 2751-bis, numero 1, del codice civile."

**COMMENTO**

Le disposizioni si riferiscono alla disciplina del TFR, di cui al combinato disposto degli articoli 755/762 L. 296/2006 e 26/34 della L. 190/2014.

Queste norme, per quello che qui va, succintamente, ricordato, hanno trovato attuazione con il D.M. 30 gennaio 2007 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il DPCM 20/10/2015.

Trattasi, come è noto, della, per vari aspetti, che non è qui il caso di esporre, complessa disciplina del c.d. TFR in busta paga.

Non è dato di sapere per quale motivo questa disciplina del TFR non ha incontrato il favore dei lavoratori, che non hanno manifestato la volontà di chiedere l'inserimento della quota mensile del TFR maturando nella retribuzione mensilmente dovuta.

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 – 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 – Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

Può aver contribuito la circostanza che si è, forse, temuto che il deposito del TFR presso l'INPS, per i datori di lavoro con almeno 50 dipendenti, potesse creare problemi di riscossione al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Per il TFR in busta paga, con tutta probabilità, la, mediamente, sufficienza della retribuzione può aver indotto i lavoratori a continuare ad accantonare, per il momento in cui, cessando di lavorare o perdendo il posto di lavoro, avranno maggiore bisogno, la “retribuzione differita” del TFR.

Il commento all'articolo in esame non consente di andare oltre questi pochi cenni.

L'oggetto della disciplina dell'articolo consiste nell'aver garantito il credito dell'INPS e dello Stato in ultima istanza, per aver fatto fronte alla restituzione alla banche finanziatrici del datore di lavoro, che non è stato o non sarà in grado, alla data del 30/10/2018, di restituire, alle medesime, le somme ricevute, con il privilegio di cui all'articolo 2751-bis, n.1.

Prima il predetto credito era garantito con il privilegio speciale sui beni mobili aziendali indicati nell'articolo 46 del D.L.gs 385/1993 (T.U. bancario).

Anche gli istituti bancari finanziatori, nonostante la garanzia dell'INPS e dello Stato in ultima istanza, dovevano garantire il finanziamento concesso nei modi di cui al predetto articolo 46.

Si sarebbe verificato, se fosse stata mantenuta l'originaria disciplina, che i medesimi beni garantivano, contemporaneamente, i due diversi crediti, degli istituti bancari, da una parte e dell'INPS e dello Stato, dall'altra.

Per agevolare i finanziamenti bancari, la garanzia del credito dell'INPS e dello Stato in ultima istanza è stata, per così dire, spostata, sul privilegio generale di cui all'articolo 2751-bis n. 1.

In questo modo, si è penalizzato il lavoratore, che deve subire la concorrenza dell'INPS e dello Stato per il recupero dei suoi crediti previsti dall'articolo sopra citato.

Non si può, evidentemente, discutere questa scelta discrezionale del legislatore, anche se, come sopra si è detto, la stessa evidenzia una irragionevolezza, costituzionalmente censurabile.

A ben vedere la garanzia a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile dell'INPS, tramite il fondo di garanzia costituito (c.d. garantievertrag) e dello Stato in ultima istanza dovrebbe ritenersi sufficiente per la tutela della restituzione delle somme anticipate dagli istituti bancari, nei confronti dei quali si doveva prevedere la rinuncia al privilegio speciale su determinati mobili aziendali, indicati dall'articolo 46 del T.U. bancario, riservando lo stesso, come era originariamente previsto, all'INPS e allo Stato.

In ogni caso, se si esaminano le garanzie reali dei crediti del codice civile (libro VI titolo III), con tutta probabilità, si può trovare la soluzione per non penalizzare nessuno dei soggetti che sono presenti nella fattispecie in questione e per dare, a ciascuno, per quanto di competenza, la giusta tutela per la restituzione dei crediti elargiti.

**Art. 8**

***Entrata in vigore***

- 1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.**

**ASSOCIAZIONE**  
**AVVOCATI PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA FORENSE**  
**AVVCASSA**

o o o

Via Podgora, 13 - 20122 Milano (MI)  
Tel. 02/59901022 - Fax 02/59901101 - e-mail: info@avvcassa.it

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

**COMMENTO**

L'entrata in vigore nello stesso giorno di pubblicazione del Decreto Legge sulla gazzetta ufficiale è, di norma e di prassi, una sua caratteristica, resa necessaria dalla straordinaria necessità e urgenza dell'intervento governativo sui "casi" che devono avere, per non pregiudicare l'immediata tutela dei diritti, degli interessi e delle legittime aspettative dei cittadini.

L'immediata entrata in vigore del D.L., qui commentato, ovviamente, non è di per sé espressione della ricorrenza dei requisiti, previsti dalla Costituzione, della necessità e urgenza, sulla quale si rinvia a quanto già detto nel commento del preambolo del Capo I, con il quale è stato motivato il ricorso all'emanazione del D.L..

**CONCLUSIONI FINALI**

La conversione in legge del D.L. appare, per tutti gli aspetti sopra illustrati, significativamente problematica.

Milano, 18/6/2015

**AVV. VITTORIO LO FIEGO**

*Vittorio Lo Fiego*

**AVV. MATELDA LO FIEGO**

*Matelda Lo Fiego*