PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Disposizioni per la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici, l'esenzione fiscale degli incrementi e il rafforzamento della no tax area

Destinatario: Parlamento italiano

Ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione

Testo articolato, relazione illustrativa e relazione tecnica

Documento predisposto per la presentazione della proposta

Formula introduttiva

I cittadini italiani, ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione, presentano al Parlamento la seguente proposta di legge, recante disposizioni per la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici, l'esenzione fiscale degli incrementi derivanti dalla rivalutazione e il rafforzamento della soglia di reddito pensionistico integralmente protetta dall'IRPEF.

La proposta è formulata nel rispetto dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. La quantificazione degli oneri e l'individuazione delle corrispondenti fonti di copertura sono demandate alla relazione tecnica certificata e al procedimento parlamentare di approvazione della legge di bilancio, secondo quanto previsto dagli articoli 9 e 10.

Testo normativo

Articolo 1 (Oggetto e finalità)

1. La presente legge disciplina e rafforza il diritto alla rivalutazione integrale, annuale, automatica e non discrezionale dei trattamenti pensionistici, assicurando la tutela del loro valore reale e la trasparenza dei criteri di adeguamento.

2. La rivalutazione è determinata sulla base dell'Indice di adeguamento del costo effettivo dei consumi pensionistici, di seguito denominato «IACEP», calcolato ed istituito, in forza di quanto previsto dall'articolo 4, dall'Istituto nazionale di statistica, di seguito «ISTAT».

3. Le disposizioni della presente legge costituiscono una scelta di politica legislativa diretta a rafforzare la protezione del reddito pensionistico, senza pregiudicare la competenza del legislatore a intervenire in futuro, nei limiti e secondo le garanzie previste dall'articolo 5.

Articolo 2 (Ambito di applicazione)

1. Il diritto di cui alla presente legge si applica a tutti i trattamenti pensionistici obbligatori e ai trattamenti sostitutivi, esclusivi, esonerativi e integrativi della previdenza obbligatoria, comunque denominati e gestiti da enti pubblici o privati nell'ambito dei rispettivi ordinamenti previdenziali.

2. Sono compresi i trattamenti di vecchiaia, anticipati, di anzianità, di invalidità previdenziale, nonché le pensioni dirette, indirette, di reversibilità e ai superstiti, unitamente alle relative componenti pensionistiche soggette a perequazione.

3. Restano escluse le prestazioni assistenziali che, per natura e funzione, non costituiscono trattamento pensionistico e non derivano da un rapporto assicurativo o contributivo previdenziale.

Articolo 3 (Diritto alla rivalutazione integrale)

1. A decorrere dal 1° gennaio di ogni anno, ciascun trattamento pensionistico rientrante nell'ambito di applicazione della presente legge è rivalutato automaticamente in misura pari al 100 per cento della variazione annuale dell'IACEP, senza necessità di domanda dell'interessato e senza valutazioni discrezionali dell'ente erogatore.

2. La percentuale di rivalutazione si applica all'intero importo lordo di ciascun trattamento pensionistico in pagamento, considerato unitariamente, e non per fasce o scaglioni di importo.

3. Sono vietati, ai fini della rivalutazione prevista dalla presente legge, l'applicazione di blocchi, percentuali decrescenti, soglie, riduzioni progressive, tetti, sterilizzazioni parziali o meccanismi equivalenti che producano un adeguamento inferiore al 100 per cento della variazione dell'IACEP sull'intero trattamento.

4. L'adeguamento è riconosciuto dall'ente competente con evidenza separata nei prospetti di pagamento e nella certificazione annuale, indicando il valore dell'IACEP applicato, l'importo dell'incremento e l'eventuale conguaglio.

Articolo 4 (Indice di adeguamento del costo effettivo dei consumi pensionistici)

1. È istituito l'Indice di adeguamento del costo effettivo dei consumi pensionistici, denominato «IACEP», calcolato e pubblicato annualmente dall'ISTAT quale parametro unico per la rivalutazione prevista dall'articolo 3.

2. L'IACEP riflette, in modo trasparente e verificabile: a) la variazione annuale dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati; b) la variazione dei costi effettivamente sostenuti dalle famiglie per le utenze domestiche essenziali, comprendenti energia elettrica, gas, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti.

3. L'IACEP non può essere inferiore alla variazione annuale dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Le variazioni negative non comportano, ai fini della presente legge, una riduzione dei trattamenti pensionistici in pagamento.

4. Entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere dell'ISTAT e sentite le autorità competenti per i servizi considerati, sono definiti la metodologia di calcolo, le ponderazioni, le fonti statistiche e amministrative, i criteri di rilevazione dei consumi effettivi, le modalità di pubblicità dei dati e il sistema di conguaglio.

5. Il decreto di cui al comma 4 assicura la riproducibilità del calcolo, la pubblicazione dei dati elementari e aggregati utilizzati, la separata evidenza dell'apporto delle utenze domestiche essenziali e l'aggiornamento periodico della metodologia, previo parere dell'ISTAT.

Articolo 5 (Garanzia legislativa rafforzata)

1. La rivalutazione prevista dalla presente legge non può essere sospesa, ridotta, differita o sterilizzata, in tutto o in parte, mediante atti amministrativi, regolamentari o interpretativi, né mediante disposizioni di carattere generale prive delle garanzie stabilite dal presente articolo.

2. Resta ferma la potestà del legislatore di adottare, con legge espressa, misure temporanee incidenti sulla rivalutazione, esclusivamente quando siano sorrette da una relazione tecnica analitica, che esponga la platea interessata, la durata, gli effetti distributivi e finanziari e le ragioni di necessità e proporzionalità della misura.

3. La legge di cui al comma 2 deve prevedere una tutela compensativa idonea a preservare, per quanto possibile e in modo verificabile, il valore reale dei trattamenti e deve indicare le modalità di riespansione, recupero o conguaglio della rivalutazione al termine della misura temporanea.

4. Le disposizioni del presente articolo operano quale garanzia legislativa rafforzata e criterio di trasparenza e istruttoria, senza configurare un limite assoluto alla futura potestà legislativa e senza sostituire il giudizio di costituzionalità riservato alla Corte costituzionale.

Articolo 6 (Esenzione fiscale degli incrementi da rivalutazione)

1. Gli incrementi di importo derivanti dalla rivalutazione introdotta dalla presente legge, compresi gli eventuali conguagli, sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dalle addizionali regionale e comunale all'IRPEF.

2. Gli incrementi di cui al comma 1 non concorrono alla formazione del reddito complessivo del contribuente e non rilevano ai fini della determinazione delle aliquote applicabili agli altri redditi, delle detrazioni e delle deduzioni collegate al reddito, salvo quanto espressamente previsto dalla presente legge.

3. Gli enti e i sostituti d'imposta evidenziano separatamente gli incrementi esenti nelle ritenute operate e nella Certificazione unica, indicando l'importo della pensione ante rivalutazione, l'incremento esente e l'eventuale conguaglio. Sono conseguentemente adeguate le procedure di liquidazione, di conguaglio e di certificazione fiscale.

Articolo 7 (Rafforzamento della soglia di reddito pensionistico integralmente protetta dall'IRPEF)

1. In coordinamento con l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per i contribuenti titolari di soli redditi di pensione di ammontare complessivo non superiore a 13.000 euro annui, la detrazione dall'imposta lorda è pari a 2.990 euro.

2. La detrazione di cui al comma 1 opera nei limiti dell'imposta lorda dovuta e non dà luogo a rimborso, eccedenza o credito d'imposta per la parte eventualmente non utilizzata. Restano ferme le altre condizioni e modalità applicative previste dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, in quanto compatibili.

3. La disciplina del presente articolo riguarda esclusivamente il trattamento fiscale dei redditi di pensione considerati ai fini della soglia e non altera il trattamento tributario di eventuali altri redditi del contribuente, che restano soggetti alle regole proprie della relativa categoria e alle ordinarie modalità di determinazione dell'imposta.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono adeguate, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, le modalità di applicazione delle ritenute e di compilazione della Certificazione unica, assicurando la corretta gestione dei casi di cumulo con altri redditi e dei conguagli.

Articolo 8 (Disposizioni transitorie e decorrenza)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Le disposizioni sostanziali relative alla rivalutazione, all'esenzione fiscale e alla detrazione di cui agli articoli 3, 6 e 7 si applicano a decorrere dal 1° gennaio successivo alla data di entrata in vigore, salvo quanto previsto dall'articolo 10.

2. Gli enti erogatori adeguano d'ufficio i trattamenti in essere alla prima decorrenza utile. Le somme eventualmente non corrisposte per effetto dei tempi tecnici di attuazione sono liquidate mediante conguaglio, con separata evidenza, entro il primo pagamento utile successivo alla definizione dei dati dell'IACEP e delle procedure applicative.

3. Fino all'adozione del decreto previsto dall'articolo 4, comma 4, l'ISTAT pubblica, con le informazioni disponibili, un valore provvisorio dell'IACEP, soggetto a conguaglio secondo la metodologia definitiva. La fase transitoria non può comportare la perdita del diritto alla rivalutazione né una riduzione dell'importo spettante.

Articolo 9 (Monitoraggio e relazione annuale al Parlamento)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi degli enti previdenziali e delle amministrazioni competenti, monitorano annualmente gli effetti della presente legge sull'adeguatezza dei trattamenti, sulla distribuzione degli incrementi, sul gettito tributario e sulla sostenibilità finanziaria.

2. Entro il 30 giugno di ogni anno il Governo presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della presente legge, contenente: la dinamica dell'IACEP e delle sue componenti; la platea dei beneficiari; l'andamento della massa pensionistica; gli effetti dell'esenzione fiscale e della detrazione; gli oneri e le minori entrate rilevati; le eventuali differenze rispetto alle previsioni; le misure correttive o di aggiornamento necessarie.

3. La relazione annuale è resa pubblica in forma accessibile e reca separata evidenza degli effetti riferibili alla rivalutazione, all'esenzione degli incrementi e all'innalzamento della soglia fiscale, al fine di consentire il controllo parlamentare e il confronto con la relazione tecnica di cui all'articolo 10.

Articolo 10 (Relazione tecnica certificata e clausola di copertura)

1. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, il Governo presenta al Parlamento una relazione tecnica atta a quantificare, con separata evidenza, gli oneri derivanti dalla rivalutazione integrale, le minori entrate derivanti dall'esenzione fiscale degli incrementi, gli effetti dell'innalzamento della no tax area e gli eventuali costi amministrativi, per ciascuno dei primi tre esercizi finanziari di applicazione.

2. La relazione tecnica indica le basi dati, le ipotesi, le metodologie e gli intervalli di sensibilità utilizzati, nonché le eventuali incertezze della stima. Essa è aggiornata qualora intervengano modifiche normative o dati ufficiali che incidano sulla quantificazione.

3. Le disposizioni della presente legge che determinano oneri o minori entrate acquistano efficacia dal 1° gennaio successivo all'entrata in vigore della legge di bilancio che reca la corrispondente copertura finanziaria, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

4. La quantificazione puntuale degli oneri e l'individuazione delle fonti di copertura devono essere completate in sede parlamentare, sulla base della relazione tecnica certificata e dei dati ufficiali disponibili. Nessuna previsione priva di quantificazione verificabile o di fonte di finanziamento individuata può essere rappresentata come copertura sufficiente.

5. In sede di esame parlamentare sono individuate, per ciascun esercizio interessato, le autorizzazioni di spesa, le minori entrate e le relative coperture, assicurando la coerenza con gli equilibri di bilancio e con i principi di prudenza, attendibilità e trasparenza contabile.

Relazione illustrativa

1. Oggetto e finalità della proposta

La proposta interviene sul rapporto tra adeguatezza dei trattamenti pensionistici, andamento del costo della vita e sostenibilità del prelievo fiscale. L'obiettivo è rendere certa, annuale, automatica e integrale la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, sostituendo i meccanismi differenziati e potenzialmente riduttivi, meglio indicati al paragrafo successivo, con un criterio uniforme applicato all'intero importo di ciascun trattamento.

La scelta legislativa è accompagnata da due misure fiscali coerenti: l'esenzione degli incrementi derivanti dalla rivalutazione introdotta dalla legge e il rafforzamento della soglia di reddito pensionistico integralmente protetta dall'IRPEF. La proposta non presume che tali misure siano prive di effetti finanziari: al contrario, prevede una relazione tecnica certificata e una clausola di efficacia subordinata alla copertura da completare in sede parlamentare.

2. Origine storica ed evoluzione della perequazione automatica

La perequazione automatica delle pensioni si colloca nella storia delle politiche di tutela del reddito previdenziale come strumento di adeguamento periodico rispetto alla perdita di potere d'acquisto. Un riferimento fondamentale è costituito dall'articolo 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160, recante «Disciplina della perequazione automatica delle pensioni del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti», che ha consolidato il collegamento tra andamento dei prezzi e aggiornamento dei trattamenti.

Nel tempo il legislatore ha introdotto discipline differenziate in relazione all'importo dei trattamenti, con fasce, scaglioni, percentuali decrescenti e temporanee restrizioni. Si guardi sul punto:

- Art. 34, comma 1, L. n. 448/1998 - "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", che ha stabilito come la rivalutazione automatica (perequazione) delle pensioni debba venire calcolata sommando tutti i trattamenti pensionistici percepiti dallo stesso beneficiario;

- Art. 69, comma 1, L. n. 388/2000 – "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)" che ha stabilito, a decorrere dal 1 gennaio 2001, che l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è da applicarsi, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 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 comprese tra tre e 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;

- Art. 24, comma 25, D.L. n. 201/2011 convert. con modif. dall'art. 1 comma 1 L. n. 214/2011 – "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" di cui la Corte Costituzionale, con la celebre sentenza n. 70 del 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio nella parte in cui limitava la rivalutazione solo alle pensioni fino a tre volte il minimo, ravvisando una violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza del trattamento di quiescenza;

- Art. 1 comma 483 lett e) L. n. 147/2013, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)” che ha bloccato per il biennio 2012-2013 la rivalutazione automatica (perequazione) delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS;

- Art. 1 D.L. n. 65/2015 convertito con modif. dalla L. n. 109/2015, “Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR” che ha stabilito percentuali decrescenti di rivalutazione per il biennio 2012-2013 in base all'importo complessivo dei trattamenti e dunque a) fino a 3 volte il minimo, riconosciuta la rivalutazione al 100%, b) tra 3 e 4 volte il minimo, riconosciuta al 40%, c) tra 4 e 5 volte il minimo è stata riconosciuta al 20%, d) tra 5 e 6 volte il minimo, è stata riconosciuta al 10%, infine e) oltre 6 volte il minimo, è stata riconosciuta al 0%.;

- Art. 1, comma 260, L. n. 145/2018, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021” che ha riconosciuto, sulla scorta delle precedenti disposizioni normative e dunque secondo il meccanismo stabilito dall’articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, la rivalutazione nella misura a) del 100% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, b) del 97% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, c) del 77% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, d) del 52% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS, e) del 47% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS, f) del 45% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo INPS ed infine, g) nella misura del 40% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS;

- Art. 1, comma 477, L. n. 160/2019, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” che ha riconosciuto per il periodo 2020-2021 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici a) nella misura del 100% per quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, b) nella misura del 77% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, c) nella misura del 52% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS, d) nella misura del 47% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS, e) nella misura del 45% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo INPS ed infine f) nella misura del 40% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS;

Tra gli interventi recenti si colloca l’articolo 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha previsto una disciplina differenziata della rivalutazione riconoscendo: a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, una rivalutazione nella misura del 100%; b) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS una rivalutazione nella misura dell'85%; c) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e

pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS una rivalutazione nella misura del 53%, d) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS nella misura del 47%, e) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS una rivalutazione nella misura del 37% e f) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS una rivalutazione nella misura del 32%.

Alla predetta norma è seguito l'art. 1, comma 135, L. n. 213/2023, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" che ha mantenuto il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, riconoscendo una rivalutazione: a) nella misura del 100% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, b) nella misura dell'85% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, c) nella misura del 53% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS, d) nella misura del 47% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS, e) nella misura del 37% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS ed infine f) nella misura del 22% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS.

L'*excursus* normativo deve infine tenere conto:

1. della Legge 30 dicembre 2024, n. 207 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" che ha modificato parzialmente i meccanismi di flessibilità e progressività, riavvicinando la struttura a tre macro-scaglioni (rivalutazione al 100% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, rivalutazione 90% per i trattamenti pensionistici compresi tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS, rivalutazione al 75% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS), prevedendo altresì, per l'anno 2025, l'esclusione dal meccanismo della rivalutazione automatica per i pensionati residenti all'estero i cui trattamenti complessivi superino il trattamento minimo INPS;
2. della Legge 30 dicembre 2025, n. 199 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" che ha stabilito, per le pensioni di importo pari o inferiore al minimo INPS, un ulteriore incremento straordinario dell'1,3% per il 2026, consolidando per il 2026 il calcolo dell'adeguamento (sul tasso provvisorio dell'1,4%) basato sulla struttura a tre scaglioni ereditata dalla precedente Legge di Bilancio.

Tali interventi hanno perseguito finalità di contenimento della spesa e di graduazione degli effetti, ma hanno reso più complesso il quadro applicativo e possono determinare una protezione non uniforme rispetto all'inflazione effettivamente sopportata dai nuclei pensionistici.

La presente proposta assume un indirizzo diverso: riconoscere l'intero adeguamento a tutti i trattamenti pensionistici rientranti nell'ambito definito, senza limiti di importo e senza meccanismi per fasce, ferma la necessità di una copertura finanziaria verificata.

3. Fondamento costituzionale e scelta di politica legislativa

La proposta si inserisce nel quadro degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione. L'articolo 3 orienta la disciplina verso criteri di ragionevolezza e uguaglianza sostanziale; l'articolo 36, primo comma, richiama la proporzione della retribuzione e la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa, quale parametro di riferimento per la protezione del reddito; l'articolo 38, secondo comma, impone la tutela previdenziale dei lavoratori e la predisposizione di mezzi adeguati alle esigenze di vita.

L'articolo 81, terzo comma, della Costituzione impone che ogni legge che introduca nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte. Per questa ragione la proposta non formula stime finanziarie non verificabili e prevede che la quantificazione puntuale e l'individuazione delle fonti di copertura siano completate in sede parlamentare, sulla base di una relazione tecnica certificata.

La scelta di riconoscere un adeguamento annuale integrale non è presentata come mera attuazione di un obbligo costituzionale già affermato. Essa costituisce una scelta di politica legislativa più protettiva, che il Parlamento è chiamato a valutare alla luce dei principi costituzionali, delle risorse disponibili e dell'istruttoria economico-finanziaria prescritta dalla stessa proposta.

4. Il nuovo indice IACEP e il costo effettivo dei consumi pensionistici

L'indice FOI al netto dei tabacchi rappresenta il riferimento ordinario per la variazione dei prezzi al consumo, ma non evidenzia necessariamente il peso concreto delle utenze domestiche essenziali sui bilanci delle famiglie pensionistiche. Energia elettrica, gas, servizio idrico integrato e rifiuti costituiscono voci di spesa difficilmente comprimibili e possono incidere in modo significativo sul reddito disponibile, tenuto conto anche dei recente e sempre più preoccupanti sviluppi di politica internazionale, destinati ad influenzare concretamente i costi dell'energia.

L'IACEP è pertanto costruito come indice trasparente che conserva la variazione FOI al netto dei tabacchi quale soglia minima e integra la variazione dei costi effettivamente sostenuti per le utenze essenziali. La metodologia è rimessa a un decreto ministeriale da adottare entro novanta giorni, acquisito il parere dell'ISTAT e sentite le autorità competenti, con obblighi di pubblicità delle fonti, delle ponderazioni e dei dati utilizzati.

La previsione del conguaglio consente di distinguere la determinazione provvisoria dall'accertamento definitivo, evitando che i tempi di raccolta dei dati si traducano in una perdita del diritto alla rivalutazione. La separata evidenza dell'apporto delle utenze essenziali rafforza la leggibilità del parametro e il controllo parlamentare.

5. Neutralità fiscale degli incrementi e rafforzamento della no tax area

L'esenzione degli incrementi derivanti dalla rivalutazione mira a impedire che l'adeguamento nominale destinato a compensare l'aumento del costo della vita sia in parte riassorbito dall'imposta sul reddito e dalle addizionali territoriale. La misura è circoscritta agli incrementi prodotti dalla

rivalutazione introdotta dalla legge, con obbligo di evidenza separata nelle ritenute e nella Certificazione unica.

Il rafforzamento della soglia fiscale protegge i titolari di soli redditi di pensione fino a 13.000 euro mediante una detrazione dall'imposta lorda pari a 2.990 euro, nei limiti dell'imposta dovuta e senza rimborso della parte incapiente. La soglia e la detrazione sono formulate in coordinamento con l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

La disciplina non modifica il trattamento tributario di eventuali altri redditi del contribuente. In tal modo la tutela opera in modo selettivo sul reddito pensionistico considerato dalla norma, senza trasformarsi in una regola generale di esenzione per componenti reddituali diverse.

6. Garanzie, transizione e responsabilità finanziaria

Il divieto di sospensione, riduzione, differimento o sterilizzazione è formulato come garanzia legislativa rafforzata, non come vincolo assoluto alla futura potestà legislativa. Eventuali deroghe devono essere espresse, temporanee, motivate da una relazione tecnica analitica e accompagnate da una tutela compensativa idonea a preservare il valore reale dei trattamenti. La soluzione valorizza la trasparenza e la verificabilità delle scelte senza anticipare il giudizio di costituzionalità.

La decorrenza dal 1° gennaio successivo all'entrata in vigore consente agli enti erogatori di adeguare le procedure. Per le disposizioni con oneri, tuttavia, l'efficacia è collegata al 1° gennaio successivo alla legge di bilancio che reca la corrispondente copertura. Il monitoraggio annuale e la relazione al Parlamento completano il sistema di responsabilità istituzionale.

7. Giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale in materia di perequazione e trattamenti pensionistici non afferma l'esistenza di un adeguamento annuale necessariamente integrale per tutti i trattamenti. La Corte riconosce al legislatore un margine di discrezionalità nella conformazione del sistema, ma lo sottopone ai principi di ragionevolezza, proporzionalità, temporaneità delle deroghe, adeguata istruttoria economico-finanziaria e considerazione delle risorse disponibili.

La sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina del blocco della rivalutazione (Art. 24, comma 25, D.L. n. 201/2011 convert. con modif. dall'art. 1 comma 1 L. n. 214/2011 – "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" di cui la Corte Costituzionale), ponendo in evidenza la necessità che misure incidenti sul potere d'acquisto delle pensioni siano sorrette da una motivazione effettiva, da una valutazione complessiva degli interessi coinvolti e da un adeguato esame degli effetti sui destinatari. La decisione, in ultima analisi, ha rafforzato il controllo sulla ragionevolezza delle restrizioni avente ad oggetto l'applicazione della perequazione automatica.

La sentenza della Corte costituzionale 8 novembre 2017, n. 250, ha esaminato la disciplina successiva adottata in materia di rivalutazione, confermando che la garanzia previdenziale deve essere valutata nel quadro dell'equilibrio complessivo del sistema e che il legislatore può modulare gli effetti della perequazione quando la scelta sia non arbitraria, proporzionata e adeguatamente motivata.

La sentenza della Corte costituzionale 26 ottobre 2020, n. 234, ha ribadito, con riferimento a misure temporanee incidenti su trattamenti pensionistici di maggiore importo, che la valutazione di legittimità richiede attenzione alla temporaneità, alla proporzionalità, alla progressività e alla coerenza della misura con le esigenze finanziarie dichiarate dal legislatore. Anche tale pronuncia conferma che la discrezionalità legislativa non è sottratta a controllo.

La sentenza della Corte costituzionale 14 febbraio 2025, n. 19, si colloca nel medesimo percorso di verifica delle discipline previdenziali e fiscali alla luce dell'adeguatezza, della ragionevolezza e della sostenibilità finanziaria. Il suo rilievo, ai fini della presente proposta, è nel ribadire che la protezione del trattamento pensionistico deve essere ponderata con le risorse disponibili e con una istruttoria idonea a rendere conoscibili gli effetti della scelta normativa.

La sentenza della Corte costituzionale 13 novembre 2025, n. 167, è richiamata quale ulteriore espressione dell'orientamento secondo cui le scelte sulla perequazione e sui trattamenti pensionistici devono rispettare ragionevolezza, proporzionalità, temporaneità delle misure derogatorie e adeguatezza della motivazione economico-finanziaria. La Corte non considera costituzionalmente imposto un adeguamento annuale integrale di tutti i trattamenti e riconosce al legislatore un margine di discrezionalità condizionato da tali parametri e dalla disponibilità delle risorse.

Nel complesso, le pronunce richiamate delimitano le condizioni di legittimità delle scelte legislative alternative al modello della rivalutazione per scaglioni. La presente iniziativa assume dunque, in modo esplicito e neutrale, un livello di protezione più elevato: è una scelta di politica legislativa che richiede una valutazione parlamentare autonoma e una copertura puntuale, non la semplice esecuzione di un obbligo costituzionale già affermato dalla Corte.

Relazione tecnica e clausola di copertura

1. Natura degli effetti finanziari

L'applicazione indistinta della rivalutazione nella misura del 100 per cento all'intero importo di ciascun trattamento determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e per gli enti previdenziali interessati. L'esenzione dall'IRPEF e dalle addizionali regionale e comunale degli incrementi derivanti dalla rivalutazione determina minori entrate. Anche l'innalzamento della soglia di reddito pensionistico integralmente protetta dall'IRPEF, mediante la detrazione di 2.990 euro fino a 13.000 euro di soli redditi di pensione, determina minori entrate.

La presente relazione non inserisce quantificazioni non verificabili. Gli effetti finanziari devono essere determinati sulla base di dati ufficiali aggiornati, di una metodologia esplicita e di ipotesi sottoposte a verifica, distinguendo gli oneri e le minori entrate per ciascuna misura e per ciascuno dei primi tre esercizi di applicazione.

2. Basi dati e metodologia di quantificazione

La quantificazione richiede: la platea completa dei beneficiari per regime previdenziale e tipologia di trattamento; il numero e l'importo dei trattamenti diretti, indiretti, di reversibilità e ai superstiti; la massa pensionistica lorda e netta; la distribuzione degli importi; la dinamica storica e prospettica dell'IACEP; le informazioni sui trattamenti sostitutivi, esclusivi, esonerativi e integrativi; i dati sui trattamenti esclusi perché assistenziali e non pensionistici.

Per la componente fiscale occorrono i dati sulle ritenute IRPEF, sulle addizionali regionale e comunale, sulla distribuzione dei titolari di soli redditi di pensione fino a 13.000 euro, sull'imposta lorda capiente o incapiente, sui conguagli e sui contribuenti titolari anche di altri redditi. Devono essere valutati separatamente gli effetti sulla Certificazione unica, sulle procedure degli enti erogatori e sugli eventuali costi amministrativi.

Il modello di stima deve esporre le ipotesi di evoluzione della platea, della massa pensionistica, dei prezzi, delle utenze essenziali e del gettito, nonché scenari di sensibilità rispetto all'IACEP. La relazione tecnica certificata deve indicare le fonti dei dati e consentire la replicazione dei calcoli da parte degli organi parlamentari competenti.

3. Articolo 81, terzo comma, della Costituzione

In applicazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, il Governo presenta entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge una relazione tecnica certificata che quantifica gli oneri per ciascuno dei primi tre esercizi. La relazione deve distinguere almeno gli effetti della rivalutazione integrale, dell'esenzione fiscale degli incrementi, della detrazione relativa alla soglia di 13.000 euro e degli adempimenti amministrativi.

La quantificazione puntuale e l'individuazione delle fonti di copertura devono essere completate in sede parlamentare. La proposta non considera sufficiente una copertura meramente ipotetica, non documentata o priva di corrispondenza con gli oneri stimati. Le disposizioni con oneri acquistano

efficacia dal 1° gennaio successivo alla legge di bilancio che reca la corrispondente copertura, secondo la clausola contenuta nell'articolo 10 del testo normativo.

La clausola è formulata in termini prudenti: in assenza della quantificazione certificata e della copertura individuata secondo il procedimento parlamentare, non è rappresentata come sufficiente alcuna stima non verificata. Il monitoraggio annuale dovrà confrontare gli effetti effettivi con quelli stimati e segnalare tempestivamente eventuali scostamenti.