Pensioni

Adeguamento al costo della vita e qualche altro problema

Giuseppe Farina

1. Conoscere per deliberare.

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la norma del decreto-legge 201 del 2011 che così disponeva:

"In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'*articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448*, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento."

Per individuare quali vie possa percorrere il legislatore ordinario, se intende intervenire per qualche ragione sulla questione, si espongono, qui di seguito, gli elementi dei quali deve tenere conto.

Tutti convengono infatti sul fatto che, per risolvere adeguatamente un problema, è necessario conoscere e tenere in considerazione tutti i fattori che sono presenti e possono influire sulla soluzione.

2. Le violazioni della Costituzione accertate dalla Corte.

È stato stabilito dalla Corte che quella disposizione viola tre princìpi della carta costituzionale: quelli enunciati negli artt. 36 e 38 e 3 della carta costituzionale.

2.1. Nella decisione si ricorda due volte che il trattamento di quiescenza è inteso da sempre quale "retribuzione differita" (par.fi 8 e 10 della motivazione). Ciò comporta che sulla pensione va riconosciuta la medesima garanzia che la Costituzione, nell'art. 36, primo comma, disegna per la retribuzione del lavoratore. Essa consiste nella necessità della sua proporzione alla qualità ed alla quantità del suo lavoro e nella sufficienza "in ogni caso …ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Da qui il corollario che le pensioni maggiori dovrebbero essere l'effetto di più elevati contributi versati dal lavoratore e di più lunghi periodi di contribuzione. È questa una situazione spesso ignorata da chi si scaglia contro le pensioni più alte, senza fare distinzioni, fra quelle che

hanno questi caratteri e le altre.

2.2. L'art. 38, secondo comma, poi stabilisce che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia…"

La Corte ha, fra l'altro fatto le considerazioni che seguono.

"La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un *progetto di eguaglianza sostanziale*, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da *evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici."* E quindi la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36) e il criterio di adeguatezza (art. 38) "non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, <ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, *in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta>"*

Quindi, se al legislatore ordinario è riservata "una sfera di discrezionalità per l'attuazione anche graduale delle suddette garanzie di salvaguardia, nondimeno "dal canone dell'art. 36 Cost. <consegue l'esigenza di una *costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo>".*

E dalla Corte sono citate sentenze del 2004 e 1988, il che dimostra che il legislatore ordinario che ha introdotto la norma che nega ogni adeguamento per due anni alle pensioni superiori ad un certo limite, *ha ignorato criteri chiariti da anni.*

Le garanzie sono state vulnerate perché alle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo non è stato riconosciuto nessun adeguamento al costo della vita.

3. L'avviso di una recentissima pronuncia.

Poco più di dodici mesi prima, la Corte aveva avuto modo di pronunciarsi su una pressoché simile disposizione di legge, con la quale si era negato, per l'anno 2008, l'adeguamento delle pensioni al costo della vita.

Proprio con il riconoscimento di *una certa discrezionalità – che non significa arbitrio, perché si deve muovere nei confini della ragionevolezza* – la Corte aveva riconosciuto giustificazione alla norma, e perché le pensioni erano incise *per un solo anno* e perché le pensioni interessate presentavano "margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo".

Aveva però avvertito che la frequente reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, così come la sua sospensione a tempo indeterminato, avrebbero esposto "il sistema ad evidenti tensioni *con gli invalicabili princìpi di ragionevolezza e proporzionalità".*

Dunque il sopravvenuto nuovo fermo, e per un biennio, ha trascurato qualsiasi criterio chiarito dalla Corte anche in tempi recenti.

4. Un altro aspetto negativo in danno dei pensionati sottolineato dalla Corte.

Al negato adeguamento per i due anni 2012 e 2013, la sentenza riconduce esattamente ed esplicita un altro effetto negativo di erosione del potere d'acquisto delle pensioni.

Viene rammentato infatti che: "per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, *anche se limitata a periodi brevi*, è, per sua natura, *definitiva*. Le successive rivalutazioni saranno, infatti calcolate non sul valore reale originario, bensì *sull'ultimo importo nominale,* che dal mancato adeguamento è già stato *intaccato"*.

Neppure a questo effetto a cascata la norma dichiarata illegittima portava riparo.

5. Gli altri oneri imposti sulle pensioni dal 2014.

La Corte costituzionale non si è fatta carico, perché non poteva conoscerne, dati i limiti dei suoi approfondimenti, circoscritti al negato adeguamento per il 2012 ed il 2013, della conoscenza degli ulteriori oneri gravanti sulle pensioni dal 2014.

Uno di essi sembra poter superare il vaglio di costituzionalità. Ma l'altro presenta dubbi più consistenti.

Di essi però deve tener conto chi si accinge ad adottare provvedimenti, se vuole far fronte ad esigenze di bilancio derivanti dalla non più discutibile acquisizione nel patrimonio dei pensionati interessati di quanto loro dovuto a titolo (che potrà essere variabile in misura progressivamente ridotta) di reintegrazione del meccanismo di perequazione per il 2012 e 2013.

Ambedue questi oneri sono stati introdotti dal 2014 con la legge 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

Il primo stabilisce fasce di adeguamento al costo della vita, come già era stato disposto dal 1998, ma con ancora minori benefici per le pensioni maggiori. Il vaglio di costituzionalità sarà eventualmente limitabile alla ridotta o nulla perequazione che certe pensioni verranno a percepire.

Il secondo onere (comma 486 dell'art. unico della legge) reintroduce un singolare *contributo di solidarietà* sulle pensioni di elevato importo (che sono poche migliaia). Questo contributo è destinato dalla legge a coprire o ridurre i disavanzi delle varie gestioni previdenziali, ma anche a coprire una parte degli oneri derivanti dagli anticipati pensionamenti degli *esodati* (lavoratori an-

ticipatamente allontanati dal lavoro dipendente, ma senza l'immediato sostegno della pensione, in ragione della loro età).

Una recente pronuncia della Corte costituzionale (116 del 2013), e dunque a distanza di pochissimi mesi dalla introduzione di questo tributo sulle pensioni più consistenti, e la destinazione a non quantificati deficit di gestione, ed ancora la devoluzione a coprire oneri per pensioni anticipate stabilite dallo Stato, sono tre fattori che fanno dubitare fortemente della legittimità costituzionale della norma.

Il ragionamento che ha già espresso la Corte nella sentenza di pochi mesi prima è semplice: si tratta di un tributo, e come tale va messo a carico della generalità dei contribuenti, vale a dire anche di quelli che hanno redditi della stessa misura ma derivanti da fonti diverse dalle pensioni.

Si può chiudere questa parte chiedendosi se norme di tal genere siano volute da chi propone ed approva le leggi perché è all'oscuro di quanto spiega il giudice delle leggi oppure perché volutamente intende *aggirare* princìpi fondamentali della Costituzione.

6. Qualche precisazione possibile.

Il sistema delle pensioni in Italia è variegato.

6.1. Le pensioni dei lavoratori dipendenti non sono completamente omogenee. Di volta in volta sono stati uniformati i criteri di calcolo, sino a giungere dal 2012, al cosiddetto sistema contributivo, che commisura la pensione ai contributi pagati, per tutta la vita lavorativa, sicché maggiore è la somma delle retribuzioni onerate e più lungo il periodo di contribuzione, maggiore sarà la pensione da percepire al momento in cui si avvererà l'evento assicurato.

Anche a regime, ci sarà chi percepirà pensioni più alte, a causa del combinarsi di questi fattori.

6.2. Vi sono però ancora oggi situazioni di privilegio che gravano sulla finanza pubblica e, in particolare, creano disuguaglianze a danno dei più.

Si tratta, per esempio, di quelle pensioni che vengono liquidate con aggiunte di anni non corrispondenti a periodi di lavoro effettivamente svolti. È una eredità di periodi nei quali le categorie che se ne avvalgono potevano forse essere sottoposte a impegni più gravosi, che oggi però sono in misura non lieve scomparsi.

E che, se ancora sopravvivono, dovrebbero dar luogo a una precisa ricognizione della loro entità e limitazione, non già essere mantenute per intere categorie di lavoratori dipendenti, molti dei quali incardinati in settori che non presentano differenze da quelli della vita lavorativa della

generalità.

6.3. Un altro caso è quello di pensioni che, pur se non fanno carico sui fondi generali, sono tuttavia a carico della finanza pubblica e fruiscono di benefici che alla massa dei cittadini sono certamente negati, quali:

- l'adeguamento della pensione al trattamento di coloro che sono in servizio e, talvolta senza l'assoggettamento alle ridotte indicizzazioni che percorrono da anni i sentieri delle riduzioni, delle quali si è fatto cenno sopra;

- il riconnettersi di ciò che nel sentire comune è una pensione a carico della finanza pubblica, a periodi di attività che non sono né di lavoro dipendente, né di quelle particolari specie di lavoro autonomo che le leggi prendono in considerazione per fare obbligo di pagamento di contributi e dare, di conseguenza, al verificarsi degli eventi assicurati appunto una *pensione.* Talvolta un malcelato senso di equità definisce con altra parola questi interventi (rendita, vitalizio, indennità permanente), ma si tratta di quelle *medesime protezioni* che la costituzione esige per i casi di vecchiaia, invalidità o morte. Con una differenza, talora al centro di cronache, che la protezione segue a periodi brevissimi, per i quali un lavoratore non potrebbe, se si fermasse così, percepire nulla, o a esigui o inesistenti oneri assicurativi gravanti anche sugli assicurati.

7. Qualche soluzione semplice.

a) Ricondurre l'intervento limitativo dell'adeguamento delle pensioni al costo della vita alle fasce di importi stabilite nel 1998 o, più di recente,dal 2014 in poi.

Vale a dire: non negare totalmente alle pensioni un sia pur minimo adeguamento all'aumentato costo della vita, ma attribuirlo *in toto* alle fasce più basse ed in misura via via ridotta a quelle che hanno consistenza maggiore, sino a misure minime o nulle. Ma non, come avvenuto con la norma incostituzionale, in modo tale da produrre una erosione totale dei trattamenti, anche di coloro che, con *vere e consistenti contribuzioni,* hanno adeguatamente sostenuto *in attività* oneri di maggiore entità per anni.

b) Stabilire regole identiche di contribuzione e di pensionamento per tutte le categorie e le attività, in considerazione del *loro gravare sulla finanza pubblica.*

c) Stabilire che ogni riforma dell'età pensionabile valga per ogni settore, con le sole debite eccezioni connesse con talune forme di lavoro oggettivamente usurante.

Ed eliminare il sopravvenire di regole nuove valide soltanto per alcuni settori, derivanti da valutazioni contingenti, ma poco accettabili su un piano di una seria politica di princìpi generali.

In modo che la permanenza di essi sia assicurata per tempi adeguati, vale a dire correlativi al permanere di situazioni diffusamente stabili, che raramente mutano cioè col mutare delle persone poste a governare i singoli settori economici privati o pubblici.

Altrimenti si avranno sempre riforme di poco respiro e di breve vita.