

Avv. Antonio Nicolini  
Patrocinio nanti le Magistrature Superiori  
Via Cugia, n. 5 - 09129 CAGLIARI  
Tel. 070/3458381; Fax 070/3481227  
e-mail: [antonio.nicolini@tiscali.it](mailto:antonio.nicolini@tiscali.it)  
pec: [avv.antonionicolini@pec.abclex.it](mailto:avv.antonionicolini@pec.abclex.it)

**Roma 10 aprile 2018**  
***Legare le pensioni ai salari***

.....Il tema della perequazione è solo la punta dell'iceberg della questione previdenziale e pensionistica e sarebbe riduttivo limitarsi alla mera analisi della sentenza ampiamente pubblicizzata dalle riviste specializzate, vale a dire la decisione n. 53/2018 della Corte dei Conti -Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia-.

Il tema che si intende affrontare in occasione dell'incontro odierno non può non animare il dibattito politico

In realtà, in occasione della recente campagna elettorale si è parlato più di strumenti per agevolare il collocamento a riposo (vedi l'abolizione della c.d. Legge Fornero) o di aumento (più che legittimo) delle pensioni minime; poco o nulla si è detto per coloro che -come la maggior parte di Voi- si trova in pensione da anni ed ha visto drasticamente ridotto nel tempo il potere d'acquisto del proprio trattamento pensionistico.

.....(  
omissis).....

L'atteggiamento della politica si è caratterizzato per il non riconoscimento e la valorizzazione del ruolo e della funzione di vero e proprio ammortizzatore sociale svolto dai trattamenti pensionistici, con particolare

riferimento all'ultimo decennio, caratterizzato dalla più profonda crisi planetaria del dopoguerra.

Durante questo lasso temporale, infatti, le tanto famigerate pensioni – specie quelle maturate col sistema retributivo- hanno consentito il sostentamento del nucleo familiare del titolare ma, troppo spesso, anche di quello dei figli che hanno perso il lavoro e, talvolta, anche dei nipoti che un lavoro non l'hanno mai avuto.

Se il lento scivolamento di intere fasce della popolazione verso la povertà ha trovato un argine, questo ostacolo è stato interpretato proprio dai trattamenti pensionistici e dalla tradizionale propensione al risparmio del popolo italiano. E ciò nonostante il progressivo venir meno delle certezze previdenziali su cui poteva far leva il dipendente (in particolare quello pubblico) al momento del collocamento a riposo, quantomeno fino a metà degli anni '90: pensione (erogata nella misura dell'80% dell'ultimo stipendio) e indennità di fine servizio (comunque denominata, calcolata moltiplicando l'ultima retribuzione per gli anni di servizio).....omissis.....

.....

Anzi, partiti e Istituzioni hanno continuato a perseguire iniziative penalizzanti sotto il profilo economico, in quanto tese unicamente al ridimensionamento della spesa pubblica.

Basti ricordare gli interventi legislativi dei governi Amato (Dlgs n. 503/1992); Dini (L. 335/1995); Prodi (L. 449/1997); Berlusconi (2001), tutti fortemente incidenti –in senso negativo- sul sistema previdenziale.

Ma soprattutto il presente non lascia presagire nulla di positivo. Alcuni esempi credo possano aiutare a meglio comprendere l'assunto.

Un recentissimo documento del Fondo Monetario Internazionale (dal titolo *“L’Italia verso una riforma fiscale amichevole”*) torna a mettere l’accento sulla necessità di rivedere il nostro sistema pensionistico, evidenziando come la spesa per la previdenza impedisca la crescita dei conti e della cultura del Paese, perché leva risorse agli investimenti e all’istruzione. Morale: bisognerebbe tagliare le pensioni. Nello studio si afferma che la spesa previdenziale italiana è seconda per peso sui conti pubblici, dopo la Grecia (16% del PIL, sebbene l’ex Ministro dl Lavoro Cesare Damiano contesti questo dato, affermando che la percentuale è in linea con gli altri Paesi, se si distingue correttamente tra previdenza e assistenza); e ciò in un Paese di grande precariato, disoccupazione ancora allarmante e invecchiamento costante della popolazione. Nelle conclusioni dello studio del FMI si propongono queste soluzioni per riequilibrare i conti italiani ed evitare di esporci a sanzioni da parte dell’UE o a richieste di nuove manovre lacrime-e-sangue: per prima cosa, rivedere gli assegni delle pensioni calcolate con il sistema retributivo.

Dunque, le “vecchie” pensioni andrebbero ricalcolate con altro metodo, o alleggerite delle tredicesime. Inoltre, sono state proposte misure di “riequilibrio” anche per le pensioni di reversibilità, dato che quelle italiane vengono considerate le più alte d’Europa (e incidono sul 2,75% del PIL). In quest’ottica, gli economisti del FMI propongono di fissare un’età minima perché il vedovo o la vedova ne beneficino, eliminando gli altri familiari. Ciò in linea con la proposta -interna al ns. ordinamento- di riordino di tutte le prestazioni di carattere assistenziale. Tra queste, si ipotizza la trasformazione delle pensioni di reversibilità da prestazione previdenziale a prestazione assistenziale. Non è, ovviamente, una questione di lana caprina, ma piuttosto

di un aspetto capace di incidere sulla natura delle prestazioni: non più diritto autonomo in capo al coniuge superstite, bensì prestazione legata all'ISEE.

.....

Tornando all'ambito comunitario, vengono elaborati ulteriori progetti di riduzione della spesa pubblica. Ad esempio, per coprire la spesa previdenziale bisognerebbe avvicinare la contribuzione degli autonomi (dal 24% al 27%) a quella dei dipendenti (pari al 33% della busta-paga). Criticata, infine, anche la quattordicesima per i pensionati che ricevono piccoli importi, nonché le prestazioni assistenziali per le madri lavoratrici (pensioni comprese).

Sulla stessa lunghezza d'onda la Banca Centrale Europea (BCE), particolarmente contraria al ritorno alla c.d. Quota 100 e alla Quota 41 a favore dei lavoratori precoci; anzi, l'invito, o meglio il diktat è: aumentate ancora l'età della pensione, in considerazione della crescita della percentuale di over 65 rispetto alla popolazione lavorativa.

Da quanto sopra non può non derivare il rischio povertà nonostante la pensione. Dunque una estensione dei disagi che legittima la preoccupazione per le condizioni di vita immediata e nello stesso tempo accresce le ansie per il futuro. Si diffonde sempre più, infatti, un senso di vulnerabilità sociale che investe larga parte dei lavoratori in quiescenza.

Per completare il quadro interno, rammentiamo che in occasione del giudizio avanti la Corte Costituzionale, per la declaratoria di illegittimità della norma Monti-Fornero sulla perequazione dei trattamenti pensionistici, sfociato poi nella sentenza n. 70/2015 che ha riconosciuto l'illegittimità di quelle disposizioni, l'Avvocatura Generale dello Stato utilizzò un unico,

fondamentale, argomento: l'illegittimità della norma avrebbe comportato un costo per le casse dello Stato pari a circa 17 miliardi di euro. Con la successiva legge n. 109 del 2015 vennero erogati appena 1,5 miliardi di euro. Di qui l'enorme contenzioso proliferato sull'intero territorio nazionale.

.....

Tutto ciò avviene nonostante la previsione degli artt. 36 e 38 della Costituzione.

Non lo affermo io, perché sarebbe ben poca cosa, bensì lo ha affermato recentissimamente -nel 2015- la Corte Costituzionale allorquando ha dichiarato l'illegittimità della normativa Monti - Fornero sul blocco della perequazione per gli anni 2012 e 2013.

Nella sentenza n. 70, infatti, si legge che *“L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.”* (sentenza n. 70/2015).

Tuttavia, oggi la situazione è completamente mutata; infatti, il 1° dicembre 2017 sono state depositate le motivazioni della sentenza n. 250 della Corte Costituzionale che ha ribaltato risultato ed effetti della nota sentenza n. 70/2015 -presupposto della normativa sottoposta al vaglio di costituzionalità nel 2017-.

Orbene, la Corte Costituzionale è giunta –con la richiamata decisione n. 250- a valutare infondata la censura di violazione dell’art. 136 Cost. affermando che la normativa del 2015 non costituisce mera riproposizione –in tutto od in parte- della disciplina riconosciuta illegittima dalla sentenza n. 70, poiché l’art. 1, comma 1, numero 1), del D.L. n. 65/2015 avrebbe “*introdotto una nuova disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013, diversa da quella dichiarata costituzionalmente illegittima.....poichè riconosce la perequazione, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti pensionistici –in precedenza esclusi dalla stessa- compresi tra quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a sei volte lo stesso trattamento*” (Corte Cost., sentenza n. 250/2017, punto 6.1 del Considerato in diritto).

In buona sostanza, secondo il Giudice delle Leggi, il Legislatore –col preciso intento di dare attuazione alla sentenza n. 70/2015- ha operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia, così introducendo *significantive* novità normative rispetto al regime precedente.

In realtà, appare arduo qualificare la disciplina di cui al D.L. n. 65/2015 in termini di “*nuovo bilanciamento*”, quantomeno con riferimento alla posizione

dei titolari di trattamenti pensionistici di importo superiore a sei volte il c.d. minimo INPS.

A tale conclusione negativa la Consulta perviene valorizzando le relazioni tecniche e illustrative degli interventi legislativi esaminati, considerati utili strumenti per la verifica delle scelte del legislatore in materia di contenimento della spesa pensionistica.

In quest'ottica, deve ritenersi che, *“ diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità”* (punto 6.5.2 del Considerato in diritto).

In tale modo la Corte Costituzionale opera un netto *revirement* rispetto alla citata pronuncia n. 70, allorché affermava che la *“ censura relativa la comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere d'acquisto del trattamento stesso e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”*.

Ed ancora, nessun dubbio mostrava il Giudice delle Leggi nel 2015 quando argomentava criticamente che: *“La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo.....si limita a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così incisivi”*.

.....

A fronte di una situazione tratteggiata a tinte così fosche, che fare per le pensioni di oggi e per quelle di domani?

Dobbiamo distinguere: se si affronta il problema nell'ottica delle future generazioni, è di tutta evidenza che le soluzioni ipotizzate per il problema occupazionale non possono andare disgiunte da idonei strumenti contributivi che possano assicurare adeguati trattamenti pensionistici per il futuro; qualora non si dovessero adottare queste accortezze, la conseguenza sarà quella della sicura creazione di generazioni di nuovi indigenti, di intere fasce di popolazione sotto la soglia di povertà, ancora più di ciò che potrebbe accadere nel momento in cui troverà piena e definitiva attuazione la già richiamata riforma Dini. Infatti, per coloro i quali l'intero -o quasi- trattamento pensionistico verrà computato su base contributiva la pensione erogata -a regime- sarà pari al 50% dell'ultima retribuzione (è fatta salva l'ipotesi di integrazione di tale base attraverso i fondi pensione e/o le polizze vita).

Ma per chi vede quotidianamente in discussione il potere di acquisto delle pensioni, quali soluzioni si possono prospettare?

Personalmente, con spirito costruttivo, ne ipotizzerei due, distinte tra loro, ma non distanti, in quanto presentano un denominatore comune: tutelare i pensionati, in particolare quelli c.d. d'annata, che rischiano seriamente di diventare dannati pensionati.

La prima idea ce la fornisce la sentenza n. 53/2018 della Corte dei Conti -Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia-, vale a dire la decisione che rappresenta lo spunto per l'incontro odierno..... la cui portata dirimpante consiste nell'affermazione netta del "diritto del ricorrente alla

*perequazione della pensione, con collegamento al trattamento stipendiale dei dipendenti di pari anzianità”, oltre accessori come per legge.*

In altri termini, il Giudice delle pensioni pubbliche della Puglia, pur muovendo dal presupposto secondo cui il principio di automatico collegamento della misura delle pensioni al trattamento retributivo del personale in servizio non è contenuto in alcuna espressa disposizione legislativa che lo sancisca in termini generali, giunge tuttavia ad affermare il diritto invocato in applicazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione, ove si consideri che *“nella presente situazione delle pensioni del settore pubblico”* si debba parlare di una completa negazione del principio di solidarietà tra lavoratori e pensionati

Pertanto, se è vero che il legislatore deve farsi carico della non illimitatezza delle risorse finanziarie, non tacersi -conclude il Giudicante- che dalla natura retributiva del trattamento di quiescenza debbono derivare conseguenze non trascurabili ai sensi dell’art. 36 Cost..

Di qui l’affermazione del diritto alla perequazione della pensione in godimento.

Così sintetizzato l’iter logico-giuridico della decisione, è possibile formulare talune considerazioni di sicuro rilievo.

In primo luogo, il principio enunciato -apparentemente rivoluzionario- non è nuovo; invero, lo stesso Giudice (Cons. Raeli) ebbe a pronunciare nel 2005 la sentenza n. 70 (**doc. 2**) che si può definire il perfetto presupposto su cui si fonda la decisione n. 53/2018; più precisamente, il confronto, anche letterale tra le due pronunce consente di evidenziare la perfetta sovrapponibilità tra i due percorsi motivazionali, nonché l’assoluta identità del risultato finale, vale

a dire l'accertamento del diritto alla perequazione del trattamento goduto dal ricorrente.

L'effetto della decisione n. 70/2005 -dirompente all'epoca- venne ribaltato in appello in tempi rapidi, così da evitare un eccesso di contenzioso in materia.

A distanza di 13 anni, alla luce della già richiamata sentenza della Consulta n. 250/2017, nonché delle molteplici Ordinanze di rimessione sollevate nei confronti della L. n. 109/2015, ritengo che non sarà facile limitare l'effetto-valanga indotto dalla decisione n. 53/2018, avuto riguardo -altresì- alla linearità del ragionamento in essa contenuto.

Pertanto, interpretando le medesime disposizioni contenute nella Carta Costituzionale (Art. 36. Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Art. 38. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria), la Corte territoriale giunge a conclusioni diametralmente opposte rispetto agli esiti della Corte Costituzionale. Questo costituisce un messaggio di speranza per tutti titolari di pensioni e noi siamo immediatamente disponibili ad attivare un importante contenzioso in materia, agevolando i ricorrenti attraverso l'Associazione che ha organizzato l'incontro odierno.

Ritengo tuttavia che l'iniziativa giudiziaria non possa e non debba rimanere isolata, perché deve essere finalizzata non solo al conseguimento del risultato processuale, ma debba -altresì- costituire strumento di pressione per

l'iniziativa politica. Io credo, infatti, che siano maturi i tempi per una mobilitazione che sfoci nella proposta di modifica dell'art. 1 della Costituzione: *"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro"*, affinché si aggiunga l'inciso *"...fondata sul lavoro e sulle pensioni"*.

Solo in tale modo verrebbe riconosciuta ai trattamenti pensionistici pari dignità rispetto alle retribuzioni, solo in tal modo non vi sarebbe la possibilità di subordinare gli interventi sulle pensioni a bieche ragioni di bilancio, solo così l'art. 81 della Costituzione (che impone il pareggio di bilancio) potrà essere subordinato ai principi generali della Carta costituzionale, contenuti nella prima parte del testo fondamentale della Repubblica.

Avv. Antonio Nicolini