



## Più deboli le difese delle pensioni

### Occorre rafforzare l'impegno per difenderle

Mino Schianchi

Presidente Coordinamento Nazionale Pensionati Federmanager

Sintesi di alcuni argomenti sottoposti alla riflessione del Comitato di Coordinamento Nazionale Pensionati di Federmanager sul difficile equilibrio tra diritti dei pensionati e spesa pubblica.

#### Il contributo di solidarietà non è più incostituzionale

Con la sentenza 173/2016, la Corte Costituzionale ha confermato la legittimità del provvedimento del governo Letta. Così ora il "contributo di solidarietà" sulle pensioni più alte non è un'imposta aggiuntiva e illegittima, bensì un "prelievo" tutto interno al circuito pensionistico allo scopo di tenerlo in equilibrio.

La Corte in questa occasione ha ritenuto legittima anche la norma sulla rivalutazione decrescente degli assegni introdotta dal Governo Letta, norma che, per i suoi effetti di trascinamento e senza meccanismi di recupero, determina un danno economico continuativo e crescente sui redditi dei pensionati e anche sui redditi dei titolari dei trattamenti di reversibilità.

#### La sentenza è stata una buona notizia per il Governo

La sentenza si fa carico del grande problema sociale del nostro Paese, dove le nuove generazioni sono più povere di quelle più anziane, e consente al legislatore di rimediare, utilizzando spazi di manovra più ampi rispetto ai limiti che fin ora lo stesso ha dovuto rispettare.

Al legislatore ora si apre un'autostrada su cui far correre i provvedimenti pensionistici. Con grande rischio per chi guida. Il Governo, pressato dalla demagogia dilagante, può andare a sbattere fragorosamente e provocare gravi danni al già fragile rapporto di fiducia tra lo Stato ed i cittadini.

Questa sentenza ha comportato risparmi, stimati dal Governo per il triennio

2014-2016, pari a: **€ 156 milioni, al netto degli effetti fiscali**, per il contributo di solidarietà e **€ 2.699 milioni, sempre al netto degli effetti fiscali**, per il mancato recupero del meccanismo perequativo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448. Tale risparmio non comprende l'effetto trascinamento per gli anni successivi (per il solo 2017 il risparmio stimato sarà di **€ 1.407 milioni**).

Questo recupero è però ben poca cosa in confronto al fabbisogno causato da chi le tasse e i contributi non li ha mai pagati. Infatti il 53% del totale dei pensionati è assistito totalmente o parzialmente dallo Stato e quindi da tutti coloro che pagano le imposte e hanno versato i contributi previdenziali. Per dare la pensione agli oltre 8 milioni di persone che, arrivati a 66 anni, non hanno versato neppure 15 anni di contributi, la collettività si carica di un costo annuo di oltre **48 miliardi**.

#### La sentenza non è stata una buona notizia per i pensionati

Soprattutto perché non se l'aspettavano, visto che il provvedimento di prelievo è stato varato a distanza di sei mesi dalla Sentenza Cost. n. 116/2013: una Pronuncia netta con la quale è stato dichiarato illegittimo l'analogo "contributo di perequazione" fissato per il triennio 2011-2013 perché qualificato come "prelievo tributario".

Il secondo contributo di solidarietà, istituito con la legge di stabilità 2014, è stato giudicato costituzionalmente legittimo, perché il 5 luglio scorso la Corte Costituzionale ha escluso che abbia natura tributaria. In questo secondo caso la

Consulta ha ritenuto che trattasi di un "un contributo di solidarietà interno al circuito previdenziale, giustificato in via del tutto eccezionale dalla crisi contingente e grave del sistema".

#### L'astuzia usata dal legislatore nell'emanare la Legge di Stabilità 2014 ha avuto successo

Il legislatore non ha più fatto riferimento alla "stabilizzazione finanziaria". Ha usato un escamotage contabile: anziché indrizzare l'ammontare dei contributi nel bilancio pubblico (come nel provvedimento precedente), lo ha orientato verso le attività assistenziali dell'INPS. Ciò allo scopo di sostenere i lavoratori che risultavano "esodati".

#### Un "bail-in" previdenziale

Dalla sentenza traspare una visione del Paese suddiviso in compartimenti stagni, ognuno dei quali (in questo caso quello dei pensionati) è tenuto a trovare al suo interno le risorse necessarie a risolvere problemi che in realtà riguardano tutti gli altri cittadini, e cioè l'Italia nel suo complesso.

Con la sentenza n. 173 la Corte Costituzionale tutela i fini e non le regole: di fatto consente il finanziamento di operazioni assistenziali quali la sanatoria del problema "esodati" e la lotta alla disoccupazione giovanile, decurtando con ulteriori prelievi parte delle pensioni pregresse identificate con criteri discriminatori.

A risolvere le criticità del sistema previdenziale sono chiamati a rispondere quei pensionati con trattamenti medi o medio-alti, pensionati già colpiti da trattenute erariali alla fonte, le più alte d'Europa. Pensionati facili da espropriare, perché privi di forza contrattuale; peraltro resi odiosi all'opinione pubblica da una propaganda denigratoria. Sono que-

sti i pensionati ai quali, mentre già svolgono il ruolo di ammortizzatore sociale, suppiando alle insufficienze del sostegno pubblico, è "imposto" di andare ancora oltre nel loro impegno.

## Lo scenario peggiore

Quello aperto dalla nuova decisione della Consulta è lo scenario peggiore. È una decisione che apre la strada al ricorso a prelievi all'interno dello stesso sistema previdenziale, tesi da tempo sostenuta dal Presidente dell'INPS, a carico dei trattamenti pensionistici prescelti, di volta in volta, da un certo livello in su. Ancora una volta il patto siglato tacitamente con lo Stato nel periodo dell'attività lavorativa non viene rispettato. Il diritto acquisito con le vecchie leggi che ha costituito a suo tempo il presupposto per una scelta consapevole di una carriera piuttosto che di un'altra e del connesso progetto di vita proiettato nel futuro, viene nuovamente eluso.

## Provvedimento "una tantum"

In verità la Corte sancisce la legittimità del provvedimento solo quando si tratta di fronteggiare *crisi contingenti e gravi del sistema, sia pure in via del tutto eccezionale (una tantum)*, ma per esperienza sappiamo quanto restino inascoltati i moniti della Consulta rivolti al legislatore a non eccedere con provvedimenti che di fatto erodono, nel tempo, il potere d'acquisto dei pensionati.

Un altro aspetto negativo della sentenza sta nel fatto che i segnali di prudenza posti come limiti entro cui contenere i prelievi si presenteranno via via più sbiaditi. Oltretutto l'ambito della collettività chiamata a fornire risorse per fronteggiare i grandi problemi sociali viene ancora una volta circoscritto ad una parte dei pensionati. E questo proprio mentre la crisi economica che viviamo imporrebbe di mobilitare l'intera "solidarietà nazionale" per risolverli. La solidarietà esercitata dall'intera società civile, come quando le grandi catastrofi naturali attaccano il nostro Paese. Una solidarietà che trova, invece, indirizzi di segno contrario nel campo previdenziale.

## Dal diritto alla pensione ad un sistema di assistenza generale

Si avverte il progressivo avanzare di una previdenza che scivola lentamente ver-

so un sistema di assistenza livellato sugli assegni più modesti. Una previdenza orientata all'assistenza, e non più alla pensione come diritto. Le inquietudini aumentano quando si osservano i nuovi indirizzi della giurisprudenza la quale appare sempre più incline a legittimare provvedimenti riduttivi delle pensioni, in quanto funzionali alla soluzione delle crisi del sistema previdenziale, causate da fattori prevalentemente esogeni al sistema stesso.

I frequenti tagli, lo slittamento progressivo del sistema pensionistico verso modelli assistenziali, l'indebolimento delle protezioni dei diritti dei pensionati sono tutte misure che vanno ad iscriversi in un disegno volto a fronteggiare la crisi cronica della previdenza sociale, come parte della persistente crisi economica e finanziaria del Paese.

Ma il disegno è parziale e discriminatorio. Soprattutto non conduce all'obiettivo auspicato.

Insistere nel ridurre i redditi pensionistici per assicurare risorse all'assistenza, oltre che deprimere i consumi e quindi la crescita economica, non risolve le disuguaglianze su cui s'innesta il conflitto sociale.

## Cambiare la strategia di sviluppo

Non ha più senso praticare forme di trasferimento diretto di ricchezze da quelli che hanno di più a chi ha di meno. Nei tempi in cui viviamo sono altre le modalità di redistribuzione della ricchezza disponibile, sono modalità che passano attraverso l'incremento dei servizi, il miglioramento della formazione e dell'informazione, l'ottimizzazione delle reti di comunicazioni. Occorre ribadire che la soluzione dei vari irrisolti problemi del nostro Paese va individuata in seno allo Stato, nel suo insieme, e non settorialmente. E che la richiesta di risorse ulteriori attraverso il fisco deve interessare in maniera equa e proporzionale tutti i cittadini, e non solo una parte di essi.

## Contro ogni logica di casta

Noi pensionati non dobbiamo chiuderci come casta e vivere da assediati nel nostro fortino; anche se accerchiati da misure che decurtano continuamente i nostri trattamenti, non dobbiamo cadere nella trappola di mugugni rancorosi e lamentazioni ripetitive. Al contrario è

necessario che assumiamo un ruolo più attivo non solo per contribuire alla formazione dei provvedimenti normativi che riguardano i nostri diritti, ma soprattutto per difendere i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Principi che sono la condizione stessa del nostro vivere insieme in uno Stato di diritto. Oggi più di ieri dobbiamo essere attivi e formulare proposte, azioni divulgative, commenti, analisi, che contribuiscano alla conoscenza più ampia dei problemi che ci stanno davanti. Dobbiamo ricercare argomenti che abbiano sufficiente solidità, per fare avanzare un dibattito che porti al convincimento da parte di tutti di un impegno più pertinente e pressante sulla materia; che vada oltre le disquisizioni sulle "pensioni d'oro".

## "Pensioni d'oro"

È questa un'espressione che vuole trasmettere un messaggio indecente, di vergogna, contro i più anziani, o anche parte di essi. Un'espressione insidiosa, che ci condanna, senza mezzi termini, e senza distinzione, come abusivi del sistema previdenziale o peggio come percettori di assegni non dovuti, tutti: sia quelli che prendono pensioni stratosferiche che quelli che vivono di trattamenti appena dignitosi. Quelli che le pensioni se le sono pagate, con alti contributi previdenziali, e quelli che, invece, hanno raggirato le disposizioni che ne regolano l'attribuzione, e ne hanno profittato. Tutti i pensionati con pensioni medio-alte vengono messi in un solo fascio con l'obiettivo fondamentale di alimentare un conflitto intergenerazionale, in un terreno di scontro continuo. Perché questo crea consenso politico e parallelamente amplia il mercato mediatico.

## Un impegno più incisivo dei pensionati

È su questi argomenti che dobbiamo riflettere e attivare contromisure coerenti. Perché è sulla faziola utilizzazione di essi che si innestano e si motivano le misure sempre più restrittive contro di noi. Nello sforzo continuo di ricerca, di analisi, di proposta, di partecipazione alle azioni democratiche, credo debba svilupparsi in maniera costante il nostro sostegno, come pensionati, alle iniziative politiche e giudiziarie che assume la nostra Federmanager, autonomamente o nell'ambito della Confederazione CIDA. ■

**COORDINAMENTO PENSIONATI FEDERMANAGER**  
**Riunione 15-9 2016**  
**NOTA DI AGGIORNAMENTO**  
**SULLA PEREQUAZIONE DELLE PENSIONI**

**Premessa.** Prima il Tribunale di Palermo, poi la sezione lavoro del Tribunale di Brescia. Successivamente la Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna; quindi la Corte dei Conti delle Marche e quella della Regione Abruzzo (che ha richiamato anche le motivazioni dell'Ordinanza della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna); di seguito il tribunale di Milano, e recentemente, in data 9 agosto 2016, il Tribunale di Genova, sezione lavoro: tutte le giurisdizioni che fino ad ora hanno accolto i ricorsi di diversi pensionati, contro l'Inps. Ricorsi coi quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale del Dl. n.65/2015 (convertito con la legge n.109/2015).

Complessivamente, la stretta sugli assegni è costata ai pensionati 15 miliardi di euro (Fonte 50&Più Enasco).

**Memento.** La Consulta ha dichiarato incostituzionale (Sent.n.70/2015) la norma che, per gli anni 2012-2013, ha disposto la sospensione della perequazione relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS. In applicazione della Sentenza solo pochi dei pensionati che vivono di rendita previdenziale, e parzialmente, hanno visto la riconsegna di quanto era stato loro tolto.

**L'obbligo dello Stato.** In presenza di tale Sentenza, il Governo avrebbe dovuto ripristinare integralmente il dispositivo di perequazione di cui all'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448. La Consulta, infatti, ha affermato che il meccanismo di rivalutazione automatica si prefigge di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione. Il Governo, invece, ne ha tratto una unilaterale e parziale interpretazione. Senza nessun confronto con le Rappresentanze dei pensionati, al fine di individuare soluzioni condivise che consentissero da un lato il pieno rispetto della Sentenza stessa, dall'altro un alleggerimento dell'impatto sulla spesa pensionistica, ha emanato il decreto n.65/2015 convertito dal Parlamento in legge n. 109/2015. Ha ritenuto così di dare attuazione ai principi enunciati nella Sentenza della Consulta n. 70 del 2015. Ma, salvo che per i trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS rivalutati al 100%, per tutti gli altri ha disposto una rivalutazione irrisoria. Per giunta, (ma questa è ormai prassi ricorrente): nessun riconoscimento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo.

**Le motivazioni dell'incostituzionalità del Dl. n. 65/2015.** I giudici che hanno disposto le rimesse alla Consulta, pur con alcune diverse motivazioni, come si dirà appena di seguito, ritengono che la nuova disciplina confligge con gli articoli 136, 38, 36, 3, 2, 23 e 57 della Costituzione.

Qui di seguito si riportano, in sintesi, le motivazioni principali contenute nelle Ordinanze di rimesse alla Consulta.

1. **Il Tribunale di Palermo** che ha accolto il ricorso (sostenuto da Federmanager) per la parte in cui prevede che per i pensionati, titolari di trattamento pari o inferiore a cinque volte il

minimo Inps, sia riconosciuta la rivalutazione nella misura solo del 20%, affermando che *“la suddetta rivalutazione è di entità talmente modesta da indurre a ritenere che anche la nuova normativa mantenga un contrasto con i principi dettati dalla Costituzione e con l’interpretazione che degli stessi principi ha fornito la Corte Costituzionale”*.

Inutile dire che l’accoglimento di questo ricorso farebbe crollare, a catena, tutta l’impalcatura messa in piedi dal Dl.n.65/2015. A cascata dovrebbe essere rivista anche la perequazione per le altre fasce di pensione.

2. **La sezione della Corte dei Conti delle Marche** in maniera più specifica ha evidenziato il conflitto con l’articolo 117, comma 1, della Costituzione rispetto all’articolo 6 della CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali) e l’articolo 1 del Protocollo addizionale di detta convenzione ratificata e resa esecutiva con la legge n. 848 del 1955.

3. **Il tribunale di Milano**, ha accolto le argomentazioni presentate dai ricorrenti, in particolare quella relativa alle pensioni superiori a 6 volte il minimo Inps. Tali fasce di reddito hanno subito il blocco integrale della perequazione dal 2012 ad oggi. I pensionati che percepiscono una pensione da 3 volte a 6 volte il minimo Inps hanno avuto una riduzione superiore al 50% della perequazione dovuta.

Non deve sfuggire la particolarità dell’Ordinanza del Tribunale di Milano: questa mette nel conto tutti gli anni del blocco (dal 2011 a oggi) e tutte le fasce di reddito dell’assegno: dai 1.405,05 euro (tre volte la pensione minima dell’Inps) in poi.

4. **Il Tribunale di Genova** (la più recente Ordinanza di rimessione cui ci riferiamo) è particolarmente importante perché è successiva alla Sentenza n.173/2016 della Consulta (depositata il 13 luglio scorso). E’ la Sentenza che ha dichiarato la legittimità del contributo di solidarietà e anche della norma sulla rivalutazione decrescente degli assegni. L’Ordinanza ha riformulato pressoché integralmente il quadrò della situazione. Avendo come precedenti le diverse Ordinanze di rimessione al riguardo, ha evidenziato con dovizia di argomento le ragioni di contrasto fra la Sentenza Cost. n.70/2015 e il decreto n.65/2015 e relativa legge di conversione n. 109/2015. Pertanto la sintesi dei passaggi fondamentali dell’ Ordinanza potrà essere utile alla migliore comprensione delle motivazioni che sostengono i ricorsi avverso queste disposizioni.

In particolare (nostre le sintesi e le osservazioni):

4.1. **La perequazione automatica dei trattamenti di pensione** *“è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all’art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all’art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita”*

4.2. **La determinazione dell’ indicizzazione** da accordare alle diverse fasce pensionistiche rientra nelle scelte discrezionali del legislatore; ma queste scelte *“devono muoversi secondo finalità ragionevoli, per perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale (ex art. 3, secondo comma, Cost.) onde evitare che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati”*.

4.3. **Il limite della ragionevolezza deve pertanto guidare il legislatore nell’individuare un “sopportabile scostamento” tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni (cfr. ancora Corte cost., 226/93), bilanciando le esigenze di rispetto delle risorse finanziarie**

*disponibili con la salvaguardia "irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte cost., 316/2010)".*

- 4.4. Il sistema perequativo sconvolto** dalle disposizioni che si sono succedute dal 2011 al 2015, ha realizzato un meccanismo di blocco permanente d'indicizzazione delle pensioni appena sopra tre volte il minimo INPS. E questo in contrasto con quanto affermato dalla Sentenza n. 70/2015 della Consulta. Piuttosto che raggiungere finalità solidaristiche intergenerazionale, la relazione illustrativa al disegno di legge spiega che le motivazioni sono riferite particolarmente ai maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69 l. 388/2000 conseguente alla Sentenza 70/2015 della Corte costituzionale. In conformità a tale chiarificazione, è particolarmente evidente che gli effetti del provvedimento, distribuiti su più anni, sono destinati a divenire permanenti, poiché non v'è previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Viene così realizzata una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale e che qui sintetizziamo: *Una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarlo esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti coi principi di proporzionalità e adeguatezza".*
- 4.5. Le finalità solidaristiche che legittimavano l'uguale provvedimento di sospensione** adottato nel 2008 mancano nel decreto n.65/2015 e relativa legge di conversione n. 109/2015. Gli effetti sottrattivi sono distribuiti su più anni, e sono destinati a divenire permanenti per l'effetto trascinato e moltiplicativo che il provvedimento determina, anno su anno. E' la conseguenza di ogni previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Si è pertanto determinato *"una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale"*.
- 4.6. Le pensioni di valore economico modesto, non dotate di sufficiente "margin di resistenza"** (Sentenza Cost.n.316/2010) sono colpite dal provvedimento. Sono assoggettati a trattenute non solo i trattamenti superiori a sei volte il minimo, ma vengono intaccati significativamente anche quelli di circa 1.500,00 euro lordi.
- 4.7. Uno strumento che eccede il riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato,** è quello introdotto con il decreto n.65/2015. E ciò senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise. Particolarmente sacrificate, poi, sono i trattamenti previdenziali non elevati. E questo manifesta l'irragionevolezza delle disposizioni adottate.
- 4.8. La funzionalità della perequazione è ormai assai limitata** se si guarda alle misure di contenimento di questo meccanismo adottate dal legislatore dal 1992 in poi. Pur spostando agli anni più recenti i riferimenti delle norme riduttive, vanno almeno ricordate le disposizioni degli artt. 59, co. 13, l. 449/97, 1, co. 19, l. 247/2007 e 24, co. 25, d.l. 201/2011. Il solo intervallo in cui non sono state emanate norme perequative penalizzante va dal 2001-2007. Pertanto il giudice costituzionale dovrebbe riconoscere che non è manifestamente infondata l'eccezione d'illegittimità delle norme contenute nel citato Decreto n.65/2016. (Parametri di riferimento: artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

4.9. **Il bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati manca;** sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico. E al riguardo vale ancora il richiamo al difetto d'una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento della perequazione.

4.10. **Gli effetti della Sentenza Cost. n.70/2015** sono stati neutralizzati dal Decreto n.65/2015 e sua conversione in legge. Il legislatore è intervenuto e ha disposto non solo per il futuro, ma anche per il passato. Una tecnica questa già censurata dalla stessa Sentenza. In pratica la disposizione che intendeva assicurarne l'applicazione ha impedito che si producessero le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione di efficacia della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della Pronuncia. E questa elusione della Sentenza n.70 è particolarmente evidente per le pensioni di valore complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo.

Per tutti questi motivi, oltre alcuni altri di natura tecnico giuridica, il Tribunale di Genova ravvisa non manifestamente infondata la questione di legittimità della disciplina esaminata con il Dl.n.65/2015 e relativa legge di conversione.

#### **Osservazioni.**

1. Non è escluso che vi saranno anche altre Ordinanze di rimessione alla Consulta. E questa dovrà tenere conto sia delle motivazioni che del numero di giudici delle diverse giurisdizioni, che dichiareranno "la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale" del Dl. n.65/2015 e relativa legge di conversione n. 109/2015. Cui si aggiunge "la reiterazione dei blocchi della perequazione operata nel tempo da vari governi". E' giustificato, pertanto, un cauto ottimismo sul probabile accoglimento dei tanti ricorsi presentati.

2. Per essere realisti, tuttavia, non si possono trascurare altre Pronunce, fin ora apparse isolate, ma che sembrano sempre più rimodulate e convergenti verso la prevalenza dell'equilibrio del bilancio pubblico e della tenuta del sistema previdenziale. Meno protetti risultano, invece, i diritti e gl'interessi dei pensionati.

Al riguarda si ricordano, per citarne solo alcune, le seguenti Pronunce:

2.1. **La Sentenza Cost. n. 446/2002** che diceva: "*il diritto a una pensione legittimamente attribuita....se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute*".

2.2. **La Sentenza Cost. n. 227/2014**, che fra le altre considerazioni in diritto (punto3), afferma (n.d.r. : nostra sintesi) che il legislatore, attento alle esigenze di bilancio può modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative (n.d.r. il riferimento è ai trattamenti pensionistici) la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica, sempre che "*ovviamente l'intervento possa dirsi non irragionevole*".

2.3. **L'Ordinanza n.274 del 22/2015**, in occasione di altra vertenza in materia di trattamenti previdenziali ha affermato: "*In relazione ai rapporti di durata, (n.d.r. ad. es: indennità previdenziali, pensioni, dirette e di reversibilità) non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema*".

- 2.4. **La Sentenza n.173/2016**, la più recente, dice che, a fronte di crisi contingente e grave del sistema previdenziale non è costituzionalmente illegittimo incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime).  
Stante il fatto che il sistema previdenziale è costantemente in grave crisi, come dichiarano i rappresentanti istituzionali dello stesso, la politica riduttiva delle pensioni potrebbe trovare un forte sostegno in questo alto indirizzo giurisprudenziale.

### **Conclusioni**

Ovviamente noi ci auguriamo che un tale orientamento giurisprudenziale non si consolidi e, soprattutto, non dia man forte a quella parte della demagogia militante che va alla ricerca di qualsiasi appiglio per proporre misure riduttive delle pensioni.

E questo auspicio non deve essere solo un anelito a una redistribuzione più equa delle risorse del Paese. Piuttosto, con frequenti manifestazioni democratiche e contributi di idee andrà sostenuto e rafforzato l'impegno della nostra Organizzazione a conquistare la stabilizzazione del sistema perequativo, essendo divenuta intollerabile ormai l'incertezza dei trattamenti di cui i pensionati hanno diritto. Un impegno questo che, insieme a: a) la separazione della previdenza dall'assistenza, b) l'acquisizione di dati veritieri relativi alla spesa pensionistica italiana, c) un'indagine conoscitiva sulle provenienze delle pensioni più basse,

è strumentale al raggiungimento dei seguenti obiettivi.

1. la riduzione dell'imposizione fiscale sulle pensioni
2. l'abbandono delle politiche riduttive delle pensioni
3. il mantenimento, o anche il miglioramento, delle pensioni di reversibilità.

## **Sintesi degli argomenti trattati nella della riunione del COMITATO NAZIONALE DI COORDINAMENTO DEI GRUPPI PENSIONATI FEDERMANAGER tenutasi a Milano il 15 settembre 2016.**

### **Sentenza 173/2016 della Corte Cost. e cause attinenti in corso**

Questa sentenza, maturata in un diverso contesto economico-sociale, contraddice la sentenza 116/2013 emessa sull' analogo Contributo di Solidarietà del 2011-2013. Le motivazioni della sentenza risiedono nella diversa finalizzazione del contributo, non più destinato alla stabilizzazione del pubblico bilancio ma trattenuto a favore della gestione INPS. Ma l' impatto economico maggiormente negativo per i pensionati, più che dal contributo di solidarietà è dato dalla riduzione della perequazione prevista dalla legge Letta, anch' essa ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale. La sentenza ci preoccupa perché si è trovato l' appiglio per non ritenere incostituzionali interventi riduttivi sulle pensioni e perché essa potrebbe influenzare in senso negativo l' esito dei ricorsi relativi alla legittimità costituzionale della legge 109/2015. La discussione di questi ultimi ricorsi presso la Corte Costituzionale non è ancora stata calendarizzata e quindi non ci dobbiamo attendere una sentenza a breve. La composizione della Corte non è più quella del 2015: è più politica. Il contesto di contorno è cambiato, l' andamento del PIL influenzerà le prossime decisioni e non possiamo che attendere l' evolversi della situazione.

Occorre continuare a sostenere con forza le cause che abbiamo intentato ma soprattutto dobbiamo aumentare la nostra influenza sul contesto socio-politico esterno: non dobbiamo essere percepiti come casta, dobbiamo allargare il consenso sulle nostre posizioni.

Occorre cambiare i rapporti con le istituzioni: le Commissioni costituite recentemente da Federmanager sono finalizzate a questo scopo e qualche risultato lo stiamo ottenendo. Viene segnalato da diversi membri del Comitato il malcontento diffuso tra i pensionati per i reiterati blocchi della perequazione e viene chiesto a Mario Cardoni se si prevede di ricorrere contro questi provvedimenti a livello europeo e se si possono promuovere forme di protesta che segnalino al governo il malessere della categoria.

Mario Cardoni risponde che per adire alla CEDU occorre prima vedere come si concludono le cause aperte in Italia; data la limitata numerosità e le caratteristiche della nostra categoria, le forme di protesta messe in campo da altre organizzazioni non sono proponibili. Noi dobbiamo gestire la comunicazione al nostro interno, dobbiamo far capire ai nostri associati che siamo sul pezzo. Le difficoltà ci sono ma dobbiamo mettere in evidenza anche i risultati positivi raggiunti: grazie al nostro impegno il governo ha dichiarato che i contributi di solidarietà non saranno riproposti, il meccanismo di perequazione introdotto dal Governo Letta è stato sì prorogato per due anni ma, alla sua scadenza, ci è stato assicurato che verrà ridefinito un nuovo sistema di perequazione che recupererà nella base di calcolo parte della contingenza persa; fortunatamente in questo periodo l' inflazione tende a zero e non vale pertanto la pena di intentare cause su questo punto.

### **Legge di stabilità**

L' APE è diventata una misura sociale per chi ha veramente bisogno e non è interessante per i nostri iscritti; gli interventi sulle pensioni minime non ci riguardano, l' unico tema che può essere interessante per noi è la ricongiunzione non onerosa delle contribuzioni versate a diverse gestioni previdenziali.

### **Contributo di solidarietà applicato a dirigenti ex INPDAl**



Sono state intentate due cause riguardanti la legittimità di questa norma, cause che non sono andate bene. Probabilmente faremo ricorso in appello sulla sentenza di Vicenza.

A valle di questo ricorso, basato sui principi, possiamo contestare nel merito i meccanismi di calcolo del contributo (ad esempio, l'obbligo del contributo di solidarietà ed i meccanismi di calcolo sono individuati impropriamente sulla base anche dei contributi INPS trasferiti all'INPDAl). Lo Studio Legale incaricato da Federmanager predisporrà il formulario con le varie possibili casistiche e l'iter del ricorso da mettere a disposizione dei colleghi che vorranno intentare causa individuale nei confronti dell'INPS. Poiché il contributo decorre dal 2012 verrà predisposta in tempo utile anche una lettera tipo di diffida all'Inps, come già fatto per il blocco della perequazione 2012/2013, per la interruzione della prescrizione del diritto ad ottenere la restituzione delle somme prelevate, lettera che sarà inviata entro le prossime settimane a tutti i dirigenti.

### **Esame dell'art. 1, comma 707 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015)**

A partire dal mese di gennaio 2012, la Riforma Fornero aveva introdotto il calcolo della pensione con il sistema misto retributivo - contributivo anche per chi aveva almeno 18 anni di contributi al 31-12-1995, con l'obiettivo di ridurre la spesa pensionistica. Successivamente, sulla base di calcoli effettuati su una serie di trattamenti di quiescenza attivati dopo la Riforma, tra cui quelli di numerosi dirigenti, il legislatore si è reso conto che diversi pensionati venivano avvantaggiati da questo sistema di calcolo ed è, pertanto, intervenuta la norma correttiva prevista nella legge di Stabilità 2015. Il ricalcolo della pensione è stato fatto per tutti dal gennaio 2012 adottando, per i singoli pensionati, il metodo di calcolo ad essi più sfavorevole ma il recupero degli eventuali arretrati doveva avvenire solo dal 2015 in quanto la norma non può avere effetto retroattivo.

Federmanager sta verificando se l'applicazione della norma è avvenuta in modo temporalmente corretto e sta valutando la dimensione del fenomeno per gli associati e le possibili azioni di intervento.

### **Risposte INPS alle lettere di diffida degli iscritti per la interruzione della prescrizione**

Indipendentemente dal contenuto della lettera INPS ricevuta dai singoli iscritti, non è necessario dare seguito a tale risposta ed è sufficiente conservare la ricevuta di ritorno della lettera inviata.

### **Modifiche alla normativa sulle pensioni di reversibilità**

Nella prossima legge di stabilità non è prevista alcuna modifica alla normativa sulla reversibilità.

### **Analisi dei fabbisogni dei dirigenti Senior in base all'età**

Con una corretta e puntuale comunicazione interna, deve essere valorizzato adeguatamente quanto viene fatto da Federmanager all'interno del Fasi, in termini di solidarietà a difesa dei dirigenti pensionati.

### **Sviluppo della comunicazione interna verso i pensionati**

Viene segnalato dai membri del Comitato che la comunicazione di interesse degli associati pensionati non è sufficiente. Mario Cardoni fa presente che Federmanager sta creando un CRM degli associati per poter selezionare e inviare loro le informazioni che li possono interessare.

Cardoni sottolinea, comunque, l'importanza di incontri con gli iscritti "faccia a faccia" presso le organizzazioni territoriali. Poiché nel corso di questi incontri occorre "parlare tutti con una sola voce", senza creare inutili allarmismi, a tale scopo il Comitato ritiene opportuno che la struttura centrale di Comunicazione Federmanager fornisca, in modo sistematico, al Comitato di Coordinamento pensionati, linee guida di indirizzo e di supporto tecnico.

Viene segnalato che molti pensionati hanno la percezione che la Federazione non si impegni a sufficienza per sostenere i loro diritti ed i loro interessi. Per contribuire a dissipare tali percezioni, il Comitato propone di formalizzare in un documento (sotto forma di risposta alle domande più frequenti) tutte le iniziative ed i risultati conseguiti nel tempo da parte di Federmanager a favore dei pensionati, ritenendo che tale documento debba essere inviato a tutti i Coordinatori Senior locali per la successiva divulgazione ai colleghi.

Schianchi, a nome del Comitato Pensionati di Milano, chiede a Mario Cardoni la disponibilità a tenere a Milano entro fine anno, un incontro aperto ai 9.000 colleghi pensionati per aggiornarli sui temi che interessano la categoria nelle attuali condizioni di contesto economico - sociale. Gli altri Membri del Comitato auspicano che vi sia la possibilità di seguire in streaming tale incontro da parte di tutti gli associati in Italia.

#### **Trasferimento delle *best practice* territoriali tra le associazioni Federmanager**

Schianchi segnala che, in ALDAI, il 13 ottobre prossimo, verrà effettuata la presentazione di alcune significative esperienze di volontariato di nostri associati; di tale iniziativa verrà data informazione e invito a presenziare ai Coordinatori Senior territoriali interessati al tema.

Riunione 15-9-2016  
Documento di discussione

Pr una lettura critica della sentenza della  
Corte Costituzionale n. 173 del 05/07/2016

Osservazioni preliminari

1. **Premessa.** Le sentenze, tutte, si rispettano e si applicano. Anche la Sentenza costituzionale n.173/2016 va rispettata e sarà applicata. (Sarebbe stato doveroso rispettare anche la Sentenza n.70/2015. Ma questo è discorso che sarà affrontato in altre occasione). Per ora, finito il primo clamore provocato dalle altrettanto clamorose motivazioni che hanno dichiarato legittimo il contributo di solidarietà sulle pensioni, e senza nulla togliere all'autorevolezza della Pronuncia, intendiamo qui solo proporre qualche spunto di riflessione che vada al di là dei risultati pratici che la Sentenza stessa determina: niente restituzione degli importi prelevati sulle pensioni al disopra di 91.343,98 euro lordi all'anno; niente recupero del meccanismo perequativo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Per i pensionati la Sentenza non è stata una buona notizia. Soprattutto perché non se l'aspettavano. La notizia è stata buona, invece, per il legislatore. Perché la Sentenza si fa carico del grande problema sociale del nostro Paese dove le nuove generazioni sono più povere di quelle più anziane (ma è un problema mondiale, v. recente Rapporto *McKinsey "Poorer than their parents? A new perspective on income inequality"*); avverte l'esigenza sociale del miglioramento delle condizioni di vita dei meno fortunati o di quelli che hanno subito torti da leggi che non hanno tenuto conto di tutti i risvolti negativi che esse avrebbero provocato (v. esodati); offre al legislatore le condizioni per rimediare, utilizzando spazi di manovra più ampi rispetto ai limiti che fin ora lo stesso ha dovuto rispettare. E, questo, senza appesantire ulteriormente la spesa pubblica. Soprattutto senza superare i vincoli di bilancio (richiamati il più delle volte a sproposito), imposti a livello comunitario (Fiscal Compact e pareggio di bilancio, art.81 Cost.). Tutto questo è segno di ulteriore apertura della giurisprudenza costituzionale ai grandi problemi sociali del nostro tempo. Il limite di tanta sensibilità sta nel fatto però che l'ambito della collettività chiamata a fornire risorse per fronteggiarli è circoscritto. Nel tempo di crisi che viviamo, sarebbe necessario e urgente convocare l'intera "solidarietà nazionale" per risolverli. Una solidarietà come denominatore comune della nostra società civile. Sorprendentemente, emergono invece indirizzi di segno contrario.

2. **Un "Bail-in" previdenziale.** Appare sempre più evidente che si stanno generalizzando le regole del "Bail-in" europeo, necessario, questo, a prevenire e gestire le crisi delle banche; un meccanismo di "salvataggio interno" agli istituti di credito che tocca azioni e crediti, e anche depositi da un certo livello in su.

Lo stesso modello, ora, sembra farsi esempio. E si appresta a insinuarsi anche nel sistema del welfare. Quasi come in una società a "scomparti corporativi" nella quale i componenti sono chiamati a risolvere, essi soli, al loro interno, le criticità che li affliggono. E così a risolvere le criticità del sistema previdenziale sono chiamati a rispondere quei pensionati con trattamenti medi o medio alti, per altro verso già colpiti da trattenute erariali alla fonte, le più alte d'Europa. Pensionati facili da espropriare, perché privi di forza contrattuale; peraltro resi odiosi all'opinione pubblica da una propaganda denigratoria, come diremo fra poco. Sono questi i pensionati cui, mentre già svolgono il ruolo di ammortizzatore sociale, supplendo alle insufficienze del sostegno pubblico, è "imposto" di andare più oltre nel loro impegno. Come se fossero azionisti, obbligazionisti, del welfare nazionale. Un "Bail-in previdenziale" a tutti gli effetti.

3. **La fragilità del sistema protettivo delle pensioni.** In ogni caso, fuori da ogni più sottile comparazione con il sistema appena evocato e certamente fuori da ogni intenzionalità, a nostro modesto

avviso, la Sentenza, se non li demolisce del tutto, rende certamente più fragili molti paletti protettivi delle pensioni. Al legislatore ora si apre un'autostrada su cui far correre i provvedimenti pensionistici. I segnali di prudenza posti come limiti entro cui contenere i prelievi, e i richiami di attenzione ai parametri costituzionali si presenteranno via via più sbiaditi. Meno individuabili. Con grande rischio per chi guida: il Governo, pressato della demagogia dilagante, può andare a sbattere fragorosamente e provocare gravi danni oltre che a quanti sono coinvolti dai provvedimenti, ai principi stessi del nostro ordinamento giuridico sociale. Le vittime più esposte saranno, comunque, i pensionati provenienti dal sistema retributivo, contro cui la gara offensiva è aperta da tempo: in modo continuativo e su più fronti. Sempre. Ma non solo loro, come diremo più oltre.

4. **La ripetitività di provvedimenti riduttivi sulle pensioni**, specie quelle che si collocano nella fascia appena superiore ai 1500 euro lordi, non può non creare inquietudine tra i pensionati. Che avvertono il progressivo avanzare di una previdenza che scivola lentamente verso un sistema di assistenza livellato sugli assegni più modesti. Una previdenza che garantisca assistenza, ma non più la pensione come diritto.

Tanto più le inquietudini aumentano quando si osservano i nuovi orientamenti della giurisprudenza. Questa, che per decenni aveva fatto argine, anche se non con Pronunce definitive d'illegittimità, almeno con moniti al legislatore di astenersi da frequenti misure depressive dei redditi da pensioni e di rispettarne i parametri costituzionali protettivi, ora appare sempre più propensa a legittimare provvedimenti riduttivi delle pensioni, in quanto funzionali alla soluzione delle crisi del sistema previdenziale, causate da fattori esogeni ed endogeni al sistema stesso. Ci riferiamo a provvedimenti istitutivi dei contributi di solidarietà, alle frequenti sospensioni della perequazione, al ricalcolo con il sistema retributivo delle pensioni, se l'attribuzione delle pensioni contributive determina un importo superiore alle prime, alle proposte volte a penalizzare ulteriormente le pensioni di reversibilità, ai tentativi d'intervenire anche sui trattamenti appartenenti alla previdenza complementare.

5. **Un ruolo attivo e propositivo.** Eppure tutto questo non significa che i pensionati devono chiudersi come casta e vivere da assediati nel loro fortino; come accerchiati da misure che decurtano continuamente i loro trattamenti. Anche questo sentimento di vessazione potrà emergere nella loro percezione. Ma non per questo devono cadere nella trappola di mugugni rancorosi, in lamentazioni ripetitive. E fermarsi lì, come spesso accade quando appaiono palesi gli accanimenti riduttivi di redditi faticosamente conquistati. Al contrario è necessario assumere un ruolo più attivo nella formazione dei provvedimenti normativi che riguarda i loro diritti. E questo non è tutto. Forse il meno. Perché il ruolo più rilevante e doveroso cui essi dovranno dedicarsi è ancora più alto: esercitare costantemente il diritto d'intervento quando possono essere compromessi i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento che della stessa costituisce corollario indissolubile. Ambedue i principi sono costituenti fondamentali della nostra civiltà giuridica. Condizione stessa del nostro vivere insieme nel reciproco rispetto permanente delle leggi nei rapporti fra cittadini e lo Stato. Diciamo delle leggi emanate negli anni passati, per regolare i rapporti di durata tra Stato e cittadini e diciamo di quelle emanate oggi per regolare nuovi rapporti che avranno un rilievo fondamentale anche per il futuro. Come cercheremo di precisare successivamente, di tutti i discorsi, questo a noi sembra l'argomento essenziale cui riservare la migliore attenzione.
6. **Un dibattito costruttivo.** Su questo discorso occorrerà formulare proposte, azioni divulgative, commenti, analisi, che contribuiscano alla conoscenza più ampia dei problemi che ci stanno davanti. A cominciare dalle prospettive sfavorevoli che si aprono dopo la sentenza n.173, fino agli orientamenti normativi relativi alla pratica sospensione della perequazione e agli esiti dell'attesa Pronuncia della Consulta sul blocco relativo agli anni 2012/2013. Ricercando argomenti che abbiano sufficiente solidità, occorre fare avanzare un dibattito che porti al convincimento di un impegno più pertinente sulla materia; che vada oltre la demagogica espressione "pensioni d'oro". Un'espressione che, nella sua stringatezza mediatica, intende trasmettere un messaggio indecen-

te, di vergogna, contro i più anziani, o anche parte di essi. Un'espressione di tendenza, insidiosa, che li condanna, senza mezzi termini, e senza distinzione, come abusivi del sistema previdenziale. Peggio: come percettori di assegni non dovuti, tutti: sia quelli che prendono pensioni stratosferiche che quelli che vivono di trattamenti appena dignitosi, quelli che le pensioni se le sono pagate, con alti contributi previdenziali, e quelli che, invece, hanno aggirato le disposizioni che ne regolano l'attribuzione, e ne hanno profittato. Tutti, in un solo fascio: con l'obiettivo fondamentale di alimentare un conflitto intergenerazionale, in un terreno di scontro continuo. Perché questo crea consenso politico e parallelamente amplia il mercato mediatico.

E' su questi argomenti che bisogna riflettere e attivare contromisure coerenti. Perché è sulla faziola di utilizzazione di essi che si innestano, poi, e si motivano le misure sempre più restrittive contro i pensionati. E' su questi argomenti che occorre la partecipazione allo scambio di idee per trovare un denominatore di comune impegno. Perché questo avvenga, è importante prendere coscienza della situazione che sta emergendo e sulla quale riteniamo sia utile formulare alcune considerazioni. Perché, almeno questa è l'intenzione del presente documento, contribuiscano a chiarire in qual modo le protezioni delle pensioni ora, dopo la sentenza n.173, appaiono più fragili, e perché occorre elevare il livello politico del dibattito, evitando che sia immiserito da un confronto fra tesi preconcepite e senza sbocco. Tesi, il più delle volte, dense di aggressività, come dimostrano i talk-show quotidiani, quando trattano la materia.

## Osservazioni su alcuni aspetti della Sentenza Costituzionale n.173/2016

Che cosa dice la Sentenza? Quali nuovi orientamenti giurisprudenziali emergono? Quali commenti suggerisce? Come possiamo rafforzare il nostro impegno a supporto delle iniziative che vengono intraprese avverso le misure restrittive dei diritti e degli interessi dei pensionati?

Agli interrogativi appena esposti, cerchiamo di rispondere, sia pure per sintesi, nei paragrafi che seguono.

1. **Sono legittimi i contributi di solidarietà** applicati sulle pensioni da un certo livello in su? Sì, dice la Sentenza, purché il legislatore faccia attenzione a non destinare i relativi importi direttamente alle casse dello Stato (ad. es. per la stabilizzazione finanziaria del pubblico bilancio, come era detto nel decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 che si proponeva il contenimento della spesa pubblica e la stabilizzazione finanziaria, in particolare in materia previdenziale). Perché, se hanno questa destinazione, quei contributi assumono natura tributaria e, come tali, devono rispettare il criterio dell'“universalità”. Criterio che impone proporzionali prelievi nei confronti di tutti i cittadini aventi redditi equivalenti.

Diversamente, se il legislatore è più “avveduto” e accomoda quegli importi non direttamente nelle casse dello Stato, ma dispone che siano trattenuti, a cura degli stessi enti previdenziali coinvolti, e *all'interno delle proprie gestioni, con finalità solidaristiche “endo-previdenziali”*, (anche per quanto attiene, per esempio, ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”), allora il contributo è legittimo.

Sostanzialmente per i pensionati non cambia niente: che il contributo sia versato direttamente nelle casse dello Stato o entri nelle casse degli Enti (Es. INPS) che lo utilizzano per finalità solidaristiche, i soldi sono prelevati sempre dalle stesse tasche. Ma sembra che la diversa destinazione faccia la differenza. Infatti, insegna ancora la Sentenza: il contributo di solidarietà triennale, istituito con la legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) *colpisce, sulla base di differenti presupposti e finalità*, rispetto a quello dichiarato illegittimo con la Sentenza n.116 del 2013 (ritorneremo sul tema). Intanto diciamo che fa la differenza, soprattutto, sempre secondo la Sentenza stessa, la natura tributaria del precedente prelievo. L' *innegabile diversità* starebbe nel fatto che quello costituiva un'imposta e questa costituisce, invece, solo una misura di *“mutualità intergenerazionale”*. Insomma il contributo si chiama *“tributo”* se entra immediatamente nelle casse dello Stato, ma se passa attraverso le casse di un Ente pubblico come l'INPS si chiama *“prestazione imposta”* per legge di cui all'articolo 23, avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale.

Al riguardo è pur vero che questa prestazione patrimoniale è imposta per legge ma, fin ora, avevamo capito che una tale imposizione poteva essere applicata sempre che non si determinassero discriminazioni nella riscossione. Invece, con la legittimazione data dalla Sentenza, ci pare che questo vincolo sia saltato. Con la motivazione che i soldi prelevati dagli assegni dei pensionati, e solo da loro, non concorrono a sostenere la spesa pubblica, ma servono a finanziare il sistema previdenziale, gestito da un Ente strumentale dello Stato che però non c'entra niente con le funzioni sociali proprie dallo Stato (Art.38 Cost.). Un discorso un po' difficile a comprendersi. Ma che potrebbe essere reso più comprensibile, se venisse data una risposta sufficientemente convincente alla seguente domanda: perché quando nel bilancio INPS entrano i soldi provenienti dal contributo di solidarietà, questo è considerato un contributo estraneo al bilancio dello Stato, mentre quando si espone la spesa pensionistica, nella quale sono ricompresi anche i soldi del contributo stesso, questa spesa è considerata globalmente spesa dello Stato?

2. **Trattasi di una “misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta”**: queste le caratteristiche che legittimano costituzionalmente il contributo di solidarietà.

Prescrive la Sentenza: questa misura deve operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposta *dalla crisi contingente e grave del sistema stesso*; e deve incidere *sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime)*.

Partiamo da quest'ultimo parametro di riferimento. Perché il legislatore possa disporre il contributo non deve toccare le pensioni minime, vale a dire quelle che non superano i 500/600 euro al mese. Al disopra sì; al disopra si potrebbe applicare un contributo. Abbiamo ragione di credere però che il parametro effettivo di riferimento debba essere quello tre volte al di sopra del minimo INPS, come ormai si legge nei provvedimenti sottrattivi sulle pensioni. Comunque, anche con questa nostra interpretazione correttiva, verrebbero colpiti trattamenti modesti.

L'altro parametro è quello riferito a situazioni contingenti. E pertanto vi si può ricorrere solo *una tantum*. Dove le situazioni contingenti che ne consentono l'applicazione devono intendersi nel senso che la misura può essere ripetuta quando si determinano fatti che mettono in crisi il sistema previdenziale. Cioè, per quanto ci è dato constatare, e come diremo meglio successivamente, possiamo concludere che, stante la crisi permanente del sistema stesso, questo contributo si può applicare sempre, mediante successive re-pliche di operazioni analoghe, pur sotto diverse denominazioni.

Proseguendo in quest'atteggiamento, l'annuncio è chiaro: il patto siglato tacitamente con lo Stato all'epoca dell'attività lavorativa non verrà mai rispettato. E questo lo dice, con molti esempi, la storia del sistema del nostro Ente previdenziale: un Ente sempre in crisi. Anche perché eroga non solo le pensioni coperte da contributi, ma fa anche molto altro. È lo strumento istituzionale per fare assistenza quando eroga pensioni sociali, integrazioni al minimo, maggiorazioni, importi aggiuntivi. E anche quando opera per fare interventi nell'economia, vale a dire quando fronteggia gravi crisi aziendali nei casi di processi di ristrutturazione/riorganizzazione. Perché l'Ente si limitasse alle funzioni essenziali sarebbe utile rifarsi agli insegnamenti che vengono dall'elaborazione costituzionale che portò al citato articolo 38 Cost. Una elaborazione complessa dalla cui lettura si può comprendere la differenza che, nell'indirizzo del legislatore costituente, corre fra assistenza e previdenza, il campo entro il quale si devono attuare le due provvidenze e chi siano i titolari sia del diritto all'assistenza che del diritto alla previdenza, e dell'obbligo correlativo. Infine il parametro che il legislatore non deve infrangere è la temporaneità. Anche questo, però, è parametro indefinito, perché, come vedremo, può essere di un anno, di due anni, di tre anni, come nel caso del provvedimento giudicato legittimo dalla Sentenza e che, potrebbe essere prorogato, come ipotizzano fonti di stampa.

3. Una **"innegabile diversità"** caratterizza il contributo dichiarato legittimo dalla Sentenza, rispetto all'altro contributo, quello dichiarato illegittimo dalla Sentenza Cost n. 116 del 2013. Quest'ultima sottolineò la natura tributaria del contributo imposto con legge 6 luglio 2011, n.98. Al contrario, dice la Sentenza n.173, il "contributo di solidarietà" imposto con legge 27 dicembre 2013, n. 147, per il triennio 2014-2016, non si presenta con queste caratteristiche.

Per quanto sia rispettabile la distinzione sotto il profilo tecnico-giuridico, questa diversità non appare facilmente percepibile. È vero, le denominazioni sono diverse: quello dichiarato illegittimo era denominato "contributo di perequazione", quello ritenuto legittimo è denominato "contributo di solidarietà". Ma, a nostro avviso, si tratta solo di una diversa enunciazione nominale. Una differenza che non assume nessuna importanza sostanziale rispetto agli effetti del provvedimento. Il contributo dichiarato legittimo dalla Sentenza n.173, come quello a suo tempo dichiarato illegittimo dalla Sentenza 116, non presentano nessuna "diversità" quanto a modalità di prelievo e pratica fiscale. Per ambedue operava/opera: a) il prelievo alla fonte per mano dell'INPS o di altro Ente erogatore; b) la trattenuta alla fonte IRPEF (per inciso, la più alta d'Europa), con relative addizionali regionali e comunali nelle misure fissate dalle rispettive amministrazioni locali; c) le aliquote fiscali aggiuntive operanti sugli altri redditi non da pensione; d) l'altro contributo, per 6 anni (2012-2017), a carico dei pensionati ex Fondi speciali (INPDAl, volo, ferrovieri, ecc.).

A completare il quadro, vale la pena ricordare che nei confronti dei titolari di pensioni incise da questi contributi, non operava e non opera l'esenzione ticket per tutte le prestazioni sanitarie e altre cure connesse.

In ragione delle cose fin qui dette, la diversità dichiarata "innegabile" appare quantomeno improbabile.

4. **I presupposti**, fra il precedente contributo, dichiarato illegittimo (Sentenza Cost.n.116/2013) e quello dichiarato legittimo (Sentenza Cost. n.173/2015) sono differenti. Questa la tesi della 173. Differenze che non sembrano facilmente rilevabili. Anzi, diciamolo chiaro: i presupposti appaiono gli stessi. Non ci sono "diversità innegabili", come detto, e non ci sono "presupposti differenti", come diremo. Osserviamo che, per ambedue i contributi, i presupposti che hanno motivato i provvedimenti istitutivi sono riferiti alla situazione di grave crisi del sistema previdenziale. Crisi che è parte di una crisi più ampia: la crisi economica e sociale del Paese. Una crisi indotta da vari fattori – *endogeni ed esogeni* - (il più delle volte tra loro intrecciati, dice la Sentenza: crisi economica internazionale, impatto sull'economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico alla ricerca di una stabilità mai realizzata).
- Presupposti che appartengono ad una crisi che viene da lontano. Una crisi pressoché permanente come attesta la storia di tutte le misure restrittive adottate sulle pensioni.
- 4.1. Per non andare troppo indietro nel tempo, partiamo dai presupposti da cui nasceva il contributo di solidarietà triennale istituito con legge n. 488 del 1999, art. 37, (nella misura del 2% sulla quota eccedente il massimale annuo previsto dall'articolo 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335). Anche quello era motivato da esigenze proprie del sistema previdenziale chiamato a realizzare, per esigenze occupazionali, quindi esigenze economiche e sociali, un circuito di solidarietà interna al sistema stesso, mentre si stava procedendo ad importanti trasformazioni nel mondo del lavoro. E quel contributo, anche allora, veniva posto a carico dei pensionati. Due successivi ricorsi contro questo provvedimento furono respinti dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. Ordinanze n. 22 del 2003 e n.160 del 2007), perché quel contributo non poteva "essere configurato come un contributo previdenziale in senso tecnico" ma doveva essere "inquadrato tra le prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 della Costituzione" di cui già abbiamo detto.
- 4.2. Forte di queste Pronunce costituzionali, il legislatore ci provò ancora qualche tempo dopo, con l'altro contributo, quello contenuto nel Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 che nel titolo, all'art. 18 disponeva "interventi in materia previdenziale". Quindi misure coerenti con i principi solidaristici sanciti dall'art.2 della Costituzione. Ma quel legislatore fu "disattento", e l'iniziativa legislativa gli andò male. Perché nella compilazione del provvedimento, allo scopo di precisare meglio le regioni del provvedimento aggiunse il comma 22-bis. E si allargò troppo: coinvolse gli interventi previdenziali nella stabilità finanziaria del pubblico bilancio, *in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica*. Di qui la Sentenza d'illegittimità (Cost. Sent.n.116/2013).
- 4.3. Più tecnicamente "attento" il legislatore che compilò la legge 27 dicembre 2013, n. 147 istitutiva del contributo dichiarato legittimo dalla Sentenza 173 di cui parliamo. Tant'è che il giudice costituzionale ha potuto affermare che "il contributo.. non riveste la natura di imposta, ....di cui all'art. 53, in relazione all'art. 3 Cost.";..... che "si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale".....E che si tratta "del resto, di una misura non strutturalmente dissimile ...da quella a suo tempo introdotta dall'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488".
- Commento. Allora, nel 1999, erano fattori interni al sistema previdenziale (*fattori endogeni*) che giustificavano la legittimità costituzionale del provvedimento. Ora, a giustificare la legittimità del provvedimento di cui alla citata legge di stabilità 2014 (cit.) si sommano *fattori endogeni ed esogeni intrecciati*, che influenzano il sistema in conseguenza della crisi economica, con tutte le sue possibili implicazioni (disoccupazione, mancata crescita, deflazione, ecc.).
- Fattori *endogeni*, sono ora, quelli indotti dall'irrigidimento repentino dei criteri di pensionamento (legge Monti/Fornero) che si sono *incrociati* con la grave crisi della finanza pubblica (*fattore esogeno*). L'inasprimento delle condizioni di uscita *ha congelato* per alcuni anni pensioni a prevalente contenuto retributivo. Provvedimento che se ha avuto un immediato effetto benefico sul contenimento dei saldi del bilancio pubblico, ha creato una situazione tanto assurda quanto paradossale a danno dei i c.d. "esodati",



peraltro in un tempo caratterizzato da una grave crisi economica. Situazione cui sono stati chiamati a sopprimere non tutte le categorie sociali ma, manco a dirlo, i pensionati. I soliti noti.

Lezione: quando la crisi previdenziale si fa più dura, e diventa urgente il superamento delle determinanti della crisi economica, devono essere chiamati in campo "i duri", vale a dire i pensionati. Duri perché innocui. Facile effettuare prelievi sui loro trattamenti: le loro proteste sono ammortizzate in anticipo da messaggi tutt'altro che benevoli nei loro confronti. E diventa facile anche legittimare l'"*una tantum*" triennale, senza escludere che questa possa mutare e diventare strutturale nel tempo, come da più parti auspicato. E, questo, in aggiunta ai ricorrenti blocchi della perequazione, con i relativi affetti di trascinarsi, per l'intera vita dei titolari di pensione e relativi superstiti.

5. **Il sistema di perequazione automatica della pensione** rimodulato con la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cit.) è legittimo.

5.1. La Sentenza 173 che ha respinto le motivazioni di rimessione lo ha fatto considerando che quel nuovo sistema assume la «*rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici*» in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all'importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS.

5.2. Se la Sentenza giustifica quel sistema sulla base della progressività decrescente che lo caratterizza, non possiamo non sottolineare che la medesima trascura totalmente le penalizzazioni che essa pone a carico dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.

5.3. In effetti, la Sentenza non ha dato nessun peso alla pregressa giurisprudenza della stessa Consulta in materia, in particolare alla Sentenza Cost. n° 316 del 2010. Questa, recuperando precedenti giurisprudenziali trentennali (V. Sentenza 349/1985 e relativi richiami successivi) della stessa Consulta, aveva ammonito il *legislatore a non colpire ripetutamente i redditi pensionistici, dal momento che, essendo gli stessi sganciati dalla dinamica salariale, se non vengono adeguatamente tutelati e rivalutati con riferimento alle variazioni del costo della vita ed ai processi inflattivi in atto, finiscono presto con l'impovertirsi perdendo, a fronte della costante crescita dei prezzi dei beni e dei servizi destinati al consumo delle famiglie, il loro originario potere di acquisto.*

5.4. In contrasto con questo monito, la legge di stabilità 2014, senza neppure attendere l'esito del procedimento pendente dinanzi alla stessa Consulta, a seguito dell'Ordinanza del Tribunale di Palermo (6 novembre 2013), interveniva con provvedimenti sottrattivi a carico delle pensioni appena superiore a tre volte il trattamento minimo dell'INPS (circa 1450/1500 euro lordi al mese).

5.6. Un provvedimento, quello rimodulato con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, che viene addotto come esempio, e che potrebbe essere foriero di un nuovo meccanismo di perequazione. Ovviamente più gravoso per le fasce di redditi appena più elevati.

6. **L'incertezza del diritto.** Non sono solo i rischi di scarsa visibilità delle protezioni all'integrità dei trattamenti pensionistici; non sono solo i probabili stravolgimenti di moniti che fin ora hanno temperato i ripetuti provvedimenti di sospensione della perequazione o di contributi di solidarietà. Le maggiori criticità che possono derivare dalla stretta osservanza della sentenza n.173. A destare maggiore apprensione è il progressivo ridimensionamento che stanno subendo principi finora ritenuti invalicabili. Ridimensionamento al quale anche la sentenza in discorso dà un nuovo abbondante contributo. Perché i nuovi criteri interpretativi sono tali da consentire a una maggioranza legislativa, non proprio incline alla tutela dei diritti dei pensionati, di scardinare ulteriormente la fiducia del cittadino nella certezza del diritto.

Ribadita ancora una volta piena adesione ad ogni misura intesa a correggere eventuali disproporzioni o sospettati abusi, soffermiamoci sulla criticità, la più grave: l'incertezza che può acuirsi nella vita sociale del nostro Paese. È la rottura del già fragile rapporto di fiducia fra il cittadino e lo Stato il maggior rischio che può derivare dall'ulteriore deflagrazione delle breccie che vengono aperte. Breccie che riguardano soprattutto le pensioni attribuite con il sistema retributivo: quelle appena più elevate. Ma non solo. Perché mai, infatti, i pensionati i cui trattamenti sono attribuiti, oggi, con il sistema contributivo dovrebbero fidarsi, e non sospettare che, nel breve o più lungo tempo, lo Stato, per le motivazioni le più diverse, potreb-

be tagliar anche le loro pensioni? Perché non dovrebbero temere che la stessa sorte potrebbe toccare, all'occorrenza, anche a pensioni più modeste? E anche a quelle appartenenti alla previdenza complementare costituita con risparmio personale, quando un lavoratore ha messo a disposizione anche il trattamento di fine rapporto per avere una pensione privata aggiuntiva a quella pubblica? (I tentativi in tal senso la dicono lunga, e alimentano diffidenza e timori).

Chi negli anni lavorativi ha regolarmente versato i contributi, indipendentemente dall'entità che la pensione avrebbe avuto all'atto della sua, viveva nel convincimento che lo Stato non avrebbe agito, al momento dato, con criteri discrezionali. Bensì avrebbe mantenuto fede al patto stipulato dal cittadino con lo Stato, rispettando i requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla disciplina in materia.

Ora, dopo la sentenza, i diritti dei pensionati (e solo di questi) sembrano disperdersi nelle fortunate vicende del pubblico bilancio. E qui il discorso non può non andare oltre. Perché resi meno evidenti i principi di tutela delle pensioni, non soltanto i diritti pensionistici, ma qualsiasi altro diritto potrebbe, all'occorrenza, subire la stessa sorte. La percezione di una incertezza diffusa è palpabile in molti atteggiamenti della vita economica e sociale. E, sempre restando nel campo pensionistico, segnali di sfiducia verso lo Stato si possono già leggere nel dirottamento dei fondi della previdenza complementare verso i circuiti della finanza internazionale. Non solo per motivi di rendimento, ma soprattutto per le possibili incursioni della mano pubblica sui fondi della previdenza complementare (un patrimonio di oltre 100 miliardi di euro) questi finiscono nei circuiti della finanza internazionale. E, invece, potrebbero finanziare gli investimenti e l'occupazione in Italia.

Di questo passo la fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato se ne va a far friggere. Si affievolisce così l'affidamento del cittadino nello Stato e nelle leggi da questo emanate. Perché in qualsiasi momento esso potrebbe decidere di non più rispettarle. Come decide di non rispettare il patto stipulato con il pensionato, quand'anche questi abbia versato tutti i contributi previdenziali e abbia lavorato per tutti gli anni stabiliti dalle leggi al tempo della sua attività produttiva.

7. Il **legittimo affidamento** è stato sempre l'indissolubile strumento di sostegno alla certezza del diritto; la barriera più solida contro provvedimenti lesivi delle aspettative dei cittadini confronti delle leggi dello Stato. Per riportare il discorso all'argomento di cui parliamo, possiamo dire che il legittimo affidamento è stato considerato l'antidoto all'incertezza in cui verrebbe a trovarsi il pensionato rincorso da continui provvedimenti sottrattivi. Lo attestano gli insegnamenti di una lunga e consolidata giurisprudenza, unitamente ad un' altrettanto lunga e consolidata dottrina. Anche questo "segnale di arresto" sulla "grande autostrada" aperta al legislatore nell'adottare provvedimenti restrittivi dei diritti dei pensionati va scolorendo; prende contorni sempre più indefiniti. Perché la Sentenza consente di derogare al principio del legittimo affidamento per quanto attiene al trattamento pensionistico già maturato, se un contributo di solidarietà opera: a) all'interno dell'ordinamento previdenziale; b) in presenza di una situazione di grave crisi del sistema previdenziale; c) se è munito d' incontestabile ragionevolezza.

Sembrano parametri di riferimento tranquillizzanti, questi. Ma la valutazione del loro peso non può prescindere da un orientamento che va consolidandosi. Talune Pronunce hanno già assestato un bel colpo al principio. Vanno ricordate in particolare:

- La Sentenza Cost. n. 446/2002 che diceva: *"il diritto a una pensione legittimamente attribuita....se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute"*.
- La sentenza Cost. n. 227 del 2014 che, fra le altre considerazioni in diritto (punto3), afferma (n.d.r.: nostra sintesi) che *il legislatore, attento alle esigenze di bilancio può modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative (n.d.r. il riferimento è ai trattamenti pensionistici) la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati (n.d.r.: il riferimento è alle pensioni retributive) senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica, sempre che "ovviamente l'intervento possa dirsi non irragionevole"*.

- L'Ordinanza Cost. n.274/2015, quando ferma che per quanto attiene "ai rapporti di durata (n.d.r. tali sono le prestazioni previdenziali, in particolare le pensioni), non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina". Anzi, precisa che, al fine di riequilibrare il sistema previdenziale, "non sono precluse modificazioni sfavorevoli".
- Il richiamo al nuovo art. 81 della Costituzione. Per quanto appaia pretestuoso e fuorviante, questo richiamo è ricorrente come alibi di quanti auspicano che la legge di bilancio prevalga su ogni altro principio. Perfino sull'affidamento che il cittadino deve avere nelle leggi che lo Stato ha emanato nel tempo. Dinanzi a una tale prevalenza impallidiscono le affermazioni pure contenute in precedenti Pronunce della Consulta che assegnava rilevanza primaria alla certezza del diritto e al legittimo affidamento che su di essa si fonda.

A leggere le Sentenze sopra richiamate appaiono via via travolti i pilastri della giurisprudenza che sembravano indissolubili: 1) quello che parificava, ai fini previdenziali, i trattamenti di quiescenza alla retribuzione in costanza di servizio, in quanto prolungamento di questo; 2) quello, corollario del precedente, che tutelava i trattamenti medesimi da successivi peggioramenti, non avendo essi natura diversa e *minoris generis* rispetto ai redditi da lavoro; 3) quello che sosteneva la proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e qualità del lavoro prestato; 4) quello che tutelava l'adeguamento dei trattamenti "ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta" (la perequazione).

**Conclusione.** I frequenti tagli, lo slittamento progressivo del sistema pensionistico verso modelli assistenziali, l'indebolimento delle protezioni dei diritti dei pensionati (quand'anche non voluto), sono tutte misure che vanno ad iscriversi in un disegno volto a fronteggiare la crisi permanente della previdenza sociale, come parte della crisi economica e finanziaria del Paese. Ma il disegno è parziale e discriminatorio, soprattutto non conduce all'obiettivo auspicato. Non porta a soluzione i problemi veri che gravano sulla nostra convivenza civile. Insistere nel ridurre i redditi, soprattutto quelli fissi (pensionati, lavoratori), per assicurare risorse all'assistenza, oltre che deprimere i consumi e quindi la crescita economica, non risolve le disuguaglianze economiche su cui s'innesta il conflitto sociale. Soprattutto non risolve il problema della disoccupazione giovanile e le disproporzioni che si riscontrano nel nostro Paese: i pochi che detengono la più alta quota delle risorse nazionali e i molti che devono spartirsi la quota residua. (V. : *In It Together Why Less Inequality Benefits All in Italy, Oecd, May, 21st 2015*).

Dice lo studio OCSE appena richiamato che in Italia, principalmente negli anni della crisi più acuta (2007-2013) le differenze nella distribuzione della ricchezza si è ulteriormente accentuata. Altri studi spiegano che ai giorni nostri non ha più senso praticare forme di trasferimento diretto di ricchezze da quelli che hanno di più a chi ha di meno. Nei tempi in cui viviamo sono altre le modalità di redistribuzione della ricchezza disponibile: passano attraverso l'incremento dei servizi, il miglioramento della formazione e dell'informazione, l'ottimizzazione delle reti di comunicazioni. Tutto questo, utilizzando la leva fiscale. Vale a dire attraverso l'applicazione continuativa dei principi che chiamano alla contribuzione tutti i cittadini, con i relativi redditi di qualsiasi provenienza, nessuno escluso.

E' questa la strada che, in una società moderna, deve essere intrapresa se si vogliono ridurre le ineguaglianze sociali. Condizioni dure a scomparire sul breve periodo. Ma l'obiettivo può essere progressivamente raggiunto, sempre che si adottino misure coerenti e ben chiare al riguardo.

I concetti appena esposti trovano sostegno nei principi fondamentali posti a base della nostra convivenza sociale: chi più ha più deve dare (tutti).

In breve: Il legislatore che volesse profittare delle aperture consentite dalla Sentenza n.173/2016 per decurtare ulteriormente i redditi da pensioni non renderebbe un buon servizio al Paese. Non farebbe che acuire la tensione sociale e la sfiducia nelle pubbliche istituzioni.

Occorre, ed è urgente invece, dar corpo a un vero e proprio laboratorio sociale, nel quale coinvolgere le migliori intelligenze politiche e le risorse economiche necessarie a fronteggiare le esigenze fondamentali del Paese.

Per finire: diventano necessari interventi di più ampio respiro, tali da coinvolgere l'intera collettività, secondo i principi costituzionali che costituiscono il cardine di una ragionevole redistribuzione della ricchezza nel nostro Paese (Cost.Art.53). Principi verso i quali, purtroppo, emergano orientamenti diversi, come si è detto. Non per questo bisogna smettere di difenderli. Al contrario, riprendendo il discorso introduttivo, è indispensabile accrescere il nostro impegno. Consapevole, massimo e continuativo.