

Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C 294 Meloni e C.1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale

di **Anna Maria Poggi** – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino

Il mio intervento si concentrerà sugli aspetti di costituzionalità dei due disegni di legge e sarà strutturato in tre parti:

- a. Gli aspetti dei disegni di legge conformi al dettato costituzionale o perlomeno non contrastanti con esso
- b. Gli aspetti problematici
- c. Alcune proposte di correzione degli stessi.

Sulla **prima questione** ritengo che il ricalcolo delle prestazioni pensionistiche nel momento in cui fissa un tetto (attualmente a 4.500 euro netti mensili) non lede il nucleo essenziale della tutela di cui all'art. 38 (“*i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria*”) poiché tale nucleo per la Corte deve avere le seguenti caratteristiche:

1. che i benefici non siano insignificanti (n. 497/1988)¹ e dunque non siano erogate pensioni irrisorie (141/1989), (nucleo che, invece, viene spesso inciso rispetto alle pensioni minime);
2. che i benefici non siano richiesti indietro, cioè siano irripetibili (n. 383/1990).

E' inoltre coerente con il dettato costituzionale, almeno teoricamente, l'indirizzo politico volto a mutare il criterio di calcolo e cioè il passaggio dal sistema contributivo a quello dell'età.

¹ Le sentenze citate sono tutte della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale ha a più riprese affermato che la pensione è una “retribuzione differita” (n. 243/1993) nel senso che nella sua quantificazione si deve tenere conto della quantità e qualità del lavoro prestato e della idoneità ad assicurare una vita libera e dignitosa, secondo un virtuoso intreccio tra le tutele previste dagli articoli 38 e 36 Cost.

La previdenza, infatti, è funzionale sia ad alleviare lo stato di bisogno del lavoratore e della sua famiglia, sia a tenere conto del merito che dal lavoro e dalla contribuzione derivano, che trova riscontro nella retribuzione raggiunta dal lavoratore.

Il concetto di adeguatezza comprende, dunque, in buona misura tutti questi elementi: esigenze elementari, tenore di vita e merito per il lavoro effettuato (nn. 26/1980; 173/1986; 501/1988; 196/1993). Il sistema previdenziale ottimale, nelle ottimali condizioni economiche e finanziarie, dovrebbe tenere conto di tutto ciò: chi ha molto versato in termini contributivi molto dovrebbe ricevere in termini previdenziali; chi non è riuscito a versare per periodi di disoccupazione o altro non dovrebbe essere penalizzato; le prestazioni pensionistiche dovrebbero essere adeguate alla aspettativa di vita e al tenore di vita etc.

Inoltre la Corte ha a più riprese affermato che il modello di sicurezza sociale italiano è un sistema solidaristico per cui i contributi versati non vanno ad esclusivo vantaggio dei singoli per cui vengono versati o che li versano, ma a copertura di tutte le prestazioni pensionistiche, con l'intento di a favorire (o non discriminare irragionevolmente) le categorie con redditi più bassi (nn. 146/1972 e 173/1986).

Se il sistema di calcolo contributivo non è costituzionalmente vincolato ciò comporta che:

- a. non vi è un automatico diritto ad avere una pensione come completo corrispettivo dei contributi versati²,
- b. l'individuazione di altro criterio è possibile³ purché la sua individuazione tenga conto del principio secondo cui la pensione è una “retribuzione differita” e, dunque, richiede un collegamento con la quantità e qualità del lavoro prestato e con la contribuzione versata.

Il criterio dell'età è un sistema di calcolo che teoricamente non fa venire meno questo principio, purché non comporti uno scollamento significativo con la contribuzione versata. Il che si avrebbe se il risultato della proposta di legge comportasse che chi molto ha lavorato (nel senso che è entrato presto nel mondo del lavoro) e dunque molto ha contribuito si trovi ad avere la stessa pensione di chi poco ha lavorato e poco ha contribuito (perché ad esempio ha potuto andare in pensione grazie a leggi che prevedevano scivoli molto significativi di anni). Se si verificasse tale esito con tutta probabilità potrebbe considerarsi incostituzionale, sempreché gli aventi diritto riuscissero a giungere dinanzi la Corte costituzionale.

² Del resto l'attuale sistema contributivo non prevede la totale corrispondenza, poiché entrano a comporre la quantificazione della prestazione pensionistica anche elementi diversi, quali l'età

³ E si è già verificato con il passaggio dal retributivo al contributivo

Inoltre, sempre sul filo del ragionamento sin qui effettuato, può dirsi che pare legittima una norma volta a cancellare eventuali privilegi dovuti ad un eccessivo scollamento tra contribuzione versata e pensione con contributi in larga parte figurativi.

In sostanza

1. il criterio dell'età può sostituire il criterio contributivo nel calcolo della prestazione pensionistica, purché non venga del tutto meno il principio di proporzionalità tra contributi versati e pensione erogata. Qui bisognerebbe fare un po' di simulazioni per verificare se ci sono scollamenti eccessivi e irragionevoli applicando il criterio dell'età rispetto al criterio contributivo. .
2. Inoltre il ricalcolo della prestazione pensionistica sull'età non può penalizzare chi è stato costretto ad andare in pensione per legge, oppure perché la legge gli consentiva in quel momento di poterlo fare. Esempio: chi è stato costretto ad andare in pensione a 65 anni sulla base della legge del 2012 (ma avrebbe potuto andarvi due anni dopo se avesse potuto scegliere) non può oggi vedersi dire (v. tabella A) che avrebbe dovuto andarvi a 66 e subire dunque una penalizzazione per l'anno di anticipo.

Veniamo alla **seconda questione** e cioè agli aspetti critici.

L'aspetto indubbiamente più critico riguarda la retroattività del ricalcolo della prestazione pensionistica sulla base del criterio dell'età.

La proposta di legge prevede, infatti, che dalla sua entrata in vigore verrebbero ricalcolate le pensioni da erogarsi da quel momento in poi sulla base delle Tabelle A e B, e cioè in base ad un criterio di calcolo diverso da quello sulla cui base sono state calcolate quando il soggetto è andato in pensione. Non verrebbe chiesto indietro nulla, ma dal momento in cui la legge entrerà in vigore l'INPS dovrebbe rimodulare le prestazioni da erogare sulla base di un criterio di nuovo e diverso da quello con cui sono state calcolate sino all'entrata in vigore della legge.

Tale effetto retroattivo è ritenuto incostituzionale poiché dal momento in cui l'INPS riconosce il trattamento pensionistico il soggetto acquisisce un diritto al trattamento.

Il diritto alla pensione si acquisisce in forza dell'art. 38 Cost. ma il diritto ad un certo trattamento pensionistico lo si acquisisce dal momento in cui l'INPS, sulla base delle leggi vigenti, riconosce quel certo trattamento.

I presupposti su cui si basa tale diritto al trattamento previsto dalle leggi vigenti al momento in cui si va in pensione si fonda:

- a. sul principio di affidamento (il soggetto si "affida" al trattamento dichiarato dallo Stato, attraverso l'INPS e fa i suoi progetti di vita in base a quel trattamento);
- b. sul generale principio di irretroattività delle leggi.

E' comunque soprattutto il principio di affidamento a costituisce un ostacolo "costituzionale" al ricalcolo retroattivo del trattamento pensionistico (vedi le sentenze sui lavoratori svizzeri, tra cui la n.172/2008).

Se tutto ciò è più che ragionevole va comunque anche evidenziato che tali principi vanno altresì bilanciati con altri principi (ad esempio quello preponderante della necessità della perequazione tra pensioni troppo alte e pensioni troppo basse) ovvero con le esigenze di equilibrio economico-finanziario (la sostenibilità del sistema pensionistico in generale).

Proprio nel tentativo di bilanciare tali principi si potrebbe però affermare che il ricalcolo retroattivo sarebbe legittimo se limitato nel tempo e motivato dall'eccezionalità della situazione economico-finanziaria del Paese.

Ciò sarebbe conforme con quanto la Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire con la sentenza n. 173/2016 quando ha asserito che il contributo di solidarietà applicato retroattivamente è legittimo se limitato nel tempo e se viene inquadrato come misura eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il ricalcolo non retroattivo, invece, invece, non va incontro a questi ostacoli e può diventare un meccanismo di alimentazione permanente del sistema previdenziale.

Altro aspetto critico della proposta D'Uva-Molinari riguarda la norma sui membri di organi costituzionali e, più in generale, sul personale alle dipendenze degli organi costituzionali.

Gli organi costituzionali, infatti, non possono essere obbligati dalla legge ordinaria a procedere al ricalcolo delle prestazioni pensionistiche dei propri membri e dei propri dipendenti.

Per quanto, ad esempio, riguarda i membri delle Camere occorre un atto di autonomia della Camera stessa per decidere di versare nelle casse dell'INPS il risparmio ottenuto attraverso provvedimenti autonomi che applichino il ricalcolo della prestazione pensionistica ai propri membri e ai propri dipendenti (n. 217/2017)

Per la Corte costituzionale (e i suoi dipendenti) occorre una legge costituzionale, secondo quanto previsto dall'art. 137 Cost.

La legge ordinaria, infatti, non è abilitata a rivolgere un obbligo prescrittivo agli organi costituzionali che entri in vigore autonomamente e che possa considerarsi autoapplicativa.

Tuttavia, una legge che voglia incidere sulle retribuzioni pensionistiche "più alte" e che non incida automaticamente sui membri degli organi costituzionali e sui loro dipendenti si presta ad essere considerata palesemente (e odiosamente) ingiusta nella percezione sociale, prima ancora che nella giurisprudenza costituzionale.

Occorrerebbe, dunque, che contestualmente all'approvazione della proposta di legge si approvassero i provvedimenti adeguati, rispetto ai diversi organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, con l'intento di promuovere anche per essi il ricalcolo delle prestazioni pensionistiche. Meglio ancora sarebbe se si potesse subordinare l'entrata in vigore della legge ordinaria all'approvazione di quei provvedimenti tendendo così all'obiettivo per cui la diminuzione

delle pensioni entrerebbe contestualmente in vigore per i cittadini e per i membri e i dipendenti degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale.

In conclusione:

- il passaggio dal sistema contributivo al sistema dell'età non è, in sé e per sé, incostituzionale;
-
- il ricalcolo retroattivo non è incostituzionale se limitato nel tempo e motivato per l'eccezionalità del momento (non per la finalità di riequilibrio rispetto alle pensioni più basse come è oggi scritto nella Relazione alla proposta di legge);
-
- il ricalcolo per il futuro è più che legittimo e auspicabile (applicato anche ai membri e ai dipendenti degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale) e può essere motivato con il riequilibrio del sistema previdenziale al suo interno, purché non scolleghi del tutto il montante contributivo versato con la pensione e purché non si abbassi troppo il tetto attualmente previsto in 4.500 euro netti mensili.

Si potrebbe dunque: approvare un ricalcolo retroattivo temporaneo con un tetto (quello attuale in ipotesi); e verificare se nel frattempo si evidenziano situazioni di squilibrio e sproporzionalità per poi renderlo stabile per il futuro.