

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

I limiti costituzionali alla revisione delle pensioni: le prospettive per il futuro

di **Antonella Valeriani**

Avvocato, Dirigente generale presso il Ministero del lavoro
e delle politiche sociali

** Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.*

Working Paper ADAPT, 19 marzo 2014, n. 152

ISSN 2240-273X – Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena

INDICE

<i>Premessa</i>	3
Pensioni, fra diritti quesiti e aspettative: gli orientamenti della Corte Costituzionale	5
I limiti costituzionali alla revisione delle pensioni	14
Il rapporto OCSE sulle pensioni: punti di forza e di debolezza del nostro sistema previdenziale.....	16
Le prospettive future.....	20

Premessa

Nella legge di stabilità 2014 sono state inserite, non senza polemiche e discussioni, fra le disposizioni in materia previdenziale, anche alcune norme impattanti sui c.d. diritti quesiti.

Ciò ha riguardato non solo le pensioni c.d. d'oro, con l'introduzione di un nuovo contributo di solidarietà, ma anche le pensioni di più modesto importo, a seguito della revisione, in diminutio, del regime di rivalutazione automatica delle pensioni, già oggetto di significativo intervento da parte del precedente Governo Monti .

La nuova legge di stabilità ha previsto infatti, per il triennio 2014 – 2016, la rivalutazione piena solo per le pensioni fino a 3 volte il minimo. Mentre ha ridotto tale percentuale al 95% per i trattamenti fra 3 e 4 volte; al 75% per gli importi compresi fra 4 e 5 volte; e al 50% per quelli superiori a 6 volte. Per le altre pensioni, ha previsto invece un contributo minimo pari al 40% per l'anno 2014 e al 45% per gli anni 2015 – 2016, contributo tuttavia bloccato per quest'anno per le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. È stabilito poi che il nuovo sistema di rivalutazione non opererà più in modo progressivo, come il precedente, ma troverà applicazione sull'intero importo, con conseguente maggiore effetto in termini di contrazione dell'indicizzazione delle pensioni nel triennio .

Quanto invece al nuovo contributo di solidarietà, la legge di stabilità ha introdotto una trattenuta pari al 6% per le pensioni superiori a quattordici volte il trattamento minimo (ovvero superiori a 91.251 euro lordi annui), del 12% per quelle superiori a 20 volte il minimo (130.359 euro lordi annui) ed infine del 18% per quelle superiori a 30 volte (ossia 195.538 euro lordi annui). Contributo tuttavia da calcolare sulla parte eccedente i predetti limiti e che confluirà nelle “competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi” a favore dei c.d. esodati.

Come accennato, tali misure sono state oggetto di profondo dibattito non solo a livello parlamentare.

L'argomento è infatti particolarmente delicato non solo sotto il profilo giuridico, in considerazione anche delle recenti pronunce della Corte Costituzionale, ma anche sotto quello sociale, per la rilevanza che esso assume in un contesto macroeconomico che si palesa ancora non favorevole.

Se da un lato, infatti, gli interventi operati ripropongono nella massima attualità il tema della legittimità costituzionale di interventi impattanti sui c.d. diritti quesiti e, in particolare, sui trattamenti previdenziali in essere; dall'altro, non può negarsi come il tema dell'accesso alla pensione e quello dell'aspettativa di godere di una prestazione che possa garantire un adeguato livello di vita stia divenendo sempre più sentito, specie a seguito delle novità dettate dalla recente riforma previdenziale che ha introdotto erga omnes il regime contributivo e aumentato considerevolmente l'età di pensione, allungando di fatto il periodo di necessaria permanenza nel mercato del lavoro.

È d'altronde ormai diffuso, anche nelle generazioni più giovani, il timore, alimentato dalla crisi, di non riuscire a garantirsi per un periodo destinato a diventare sempre più lungo un appropriato livello di occupabilità e, dunque, una pensione adeguata.

Ciò trova conferma nell'allarme di recente lanciato dall'OCSE, nell'ambito dello studio “Pension at a glance 2013” in ordine alle difficoltà del nostro regime previdenziale proprio in termini di adeguatezza della futura prestazione pensionistica.

Ed infatti, pur riconoscendo ormai, a valle della riforma delle pensioni adottata nel 2012, la sostenibilità finanziaria del sistema di primo pilastro, l'Organizzazione di

Parigi ne evidenzia le problematicità sotto il profilo dell'adeguatezza, specie con riguardo ai giovani destinatari di percorsi professionali spesso intermittenti che risentiranno oltremodo degli effetti dell'applicazione del metodo contributivo, nel quale, come noto, le prestazioni pensionistiche sono legate strettamente ai contributi versati nel corso della propria vita lavorativa.

L'OCSE sottolinea fra l'altro, come elementi di criticità, la mancata previsione in Italia di una pensione sociale, destinata ad attenuare il rischio di povertà per gli anziani, così come il non sufficiente sviluppo della previdenza complementare, che dovrebbe contribuire a garantire, unitamente al primo pilastro, l'adeguatezza della prestazione pensionistica.

Appare evidente dunque come il tema delle pensioni rappresenterà necessariamente anche nel futuro argomento di confronto e discussione, su cui si misurerà l'efficacia dell'azione di Governo.

I temi posti all'attenzione dei policy maker sono d'altronde tanto delicati quanto ineludibili, considerata la situazione economica e finanziaria in cui versa il nostro Paese, i tassi allarmanti della disoccupazione specie giovanile, l'invecchiamento progressivo della popolazione, i livelli raggiunti dalla spesa primaria e in particolare da quella per pensioni, gli impegni assunti in sede europea con il fiscal compact, obblighi che impongono drastiche misure di contenimento del deficit pubblico.

Appare quindi quanto mai utile avviare una riflessione su di essi, chiedendosi non solo se le misure introdotte in materia previdenziale dalla legge di stabilità possano dirsi in prospettiva compatibili con i principi costituzionali, ma se possano rappresentare nel futuro la soluzione ad un problema che sembra invece avere contorni più ampi e meritare forse risposte più articolate, specie se si guarda al mondo del lavoro con una visione di medio-lungo periodo.

Il presente contributo tenterà dunque di ripercorrere dapprima i principali pronunciamenti della Corte Costituzionale in materia di diritti quesiti, cercando di chiarire l'orientamento della giurisprudenza su tale articolata questione, per poi soffermarsi sulle considerazioni svolte dall'OCSE e dalla Commissione europea sul nostro regime previdenziale, interrogandosi sulle prospettive future e dunque sull'opportunità di ripensare nel suo complesso il modello di welfare italiano in un'ottica di sostenibilità e adeguatezza universale.

Pensioni, fra diritti quesiti e aspettative: gli orientamenti della Corte Costituzionale

Per comprendere le ragioni del dibattito affrontato negli scorsi mesi con riferimento alle disposizioni da ultimo inserite nella legge di stabilità, occorre prendere le mosse da un interrogativo di fondo: cosa siano, in materia previdenziale, i diritti quesiti e in che cosa si differenzino dalle c.d. legittime aspettative. Ciò, anche al fine di spiegare la ragione per cui alcuni interventi legislativi sulle pensioni, pur fortemente impattanti sotto il profilo sociale, non siano stati in passato ritenuti viziati di illegittimità, mentre altri, in apparenza giudicati dal comune sentire maggiormente conformi ai principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità, siano stati invece giudicati illegittimi dal Giudice delle Leggi.

In mancanza di una definizione normativa di “diritto quesito”, appare necessario fare ricorso ai principi generali dell’ordinamento e all’elaborazione giurisprudenziale in materia.

Sotto il primo profilo, rileva in particolare il principio dell’irretroattività delle leggi, sancito a chiare lettere dall’art. 11 delle Pre-leggi. Si legge, infatti, che “*la legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo*”. Tale principio, evidentemente ispirato all’esigenza superiore della certezza del diritto, esclude (in linea generale) che una norma giuridica possa applicarsi ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore, per i quali si suole parlare di “diritti quesiti”.

In verità, poiché il principio dell’irretroattività delle leggi, pur costituendo un fondamentale valore di civiltà e principio generale dell’ordinamento, non è stato elevato a dignità costituzionale (se si eccettua la previsione dell’art. 25 Cost. limitatamente all’irretroattività della legge penale incriminatrice), può in teoria essere derogato.

Il legislatore, infatti, fermo restando il predetto limite dell’irretroattività della legge penale (per la quale, invero, è ammessa l’eccezione secondo il noto principio del “*favor rei*”, dettato dall’art. 2 c.p.), può emanare norme con efficacia retroattiva, “*a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti*” (Corte Cost., sentenza n. 263 del 2002; ma si veda, *ex plurimis*, Corte Cost., sentenze n. 136 del 2001; n. 374 del 2000 e n. 229 del 1999).

Nella pratica, dunque, è sempre risultato problematico individuare diritti effettivamente “quesiti” per via delle numerose eccezioni previste da legislazioni più o meno transitorie.

Proprio a causa dell’indeterminatezza della nozione, che ha trovato affermazione la diversa teoria del “fatto compiuto” (*facta praeterita*), in virtù della quale le nuove norme non estendono la loro efficacia ai fatti compiuti sotto il vigore della legge precedente, benché dei fatti stessi siano pendenti gli effetti.

In altre parole, se può ragionevolmente affermarsi che una nuova disposizione non può trovare applicazione nei riguardi di rapporti giuridici che hanno esaurito i propri effetti¹, altrettanto non può dirsi con riferimento ai rapporti di durata.

¹ In tal senso si veda tra le diverse pronunce: Cass., sez. lav., sentenza n. 19351 del 18 settembre 2007, laddove si afferma che “[...] l’unico limite in materia è dato dalla intangibilità di quei diritti che siano già entrati a fare parte del patrimonio del lavoratore, quale corrispettivo di una prestazione già resa o di una

Il problema dunque è capire fino a che punto la legge possa disporre per il passato, specie laddove venga ad impattare sull'erogazione di prestazioni per le quali vengano in rilievo *“altri valori ed interessi costituzionalmente protetti”*, come nel caso della corresponsione della retribuzione o, per quanto qui rileva, delle prestazioni previdenziali.

La Corte Costituzionale ha infatti in più occasioni sottolineato la *“funzione sociale”* e *“alimentare”* del trattamento pensionistico erogato (oltre che della retribuzione in costanza di rapporto), facendone di fatto derivare una particolare protezione. In diverse pronunce ha infatti ribadito il concetto secondo cui *“la retribuzione dei lavoratori - tanto quella corrisposta nel corso del rapporto di lavoro, quanto quella differita, a fini previdenziali, alla cessazione di tale rapporto, e corrisposta, sotto forma di trattamento di liquidazione o di quiescenza, a seconda dei casi, allo stesso lavoratore e ai suoi aventi causa, rappresenta, nel vigente ordine costituzionale (che, tra l'altro, l'art. 1 Cost. definisce fondato sul lavoro), una entità fatta oggetto, sul piano morale e su quello patrimoniale, di particolare protezione”* (cfr. Corte Cost., 15 gennaio 1966, n. 3. Ma si vedano anche Corte Cost.M, sent. nn. 78 del 1967, 112 del 1968, 113 del 1968, 144 del 1971, 147 del 1971 e n. 25 del 1972).

In particolare, con la sentenza n. 26 del 1980, la Corte ha sottolineato come, dai parametri degli artt. 36 e 38 Cost., derivi che il *“[...] trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione [...], deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e deve in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa: proporzionalità ed adeguatezza, che non debbono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta”*. Ciò, precisando tuttavia che tale principio *“non comporta [...] automaticamente la necessaria e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione”*, lasciando sempre sussistere *“una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione, anche graduale, dei principi suddetti”*.

Ebbene, in assenza di una regola certa che fornisca uno spartiacque fra ciò è legittimo e ciò che è vietato, occorre rifarsi, per individuare i confini entro i quali può ragionevolmente ipotizzarsi un intervento legislativo di modifica di *status* acquisiti, all'elaborazione giurisprudenziale che, in diverse occasioni, ha fornito alcuni utili elementi interpretativi proprio in materia pensionistica.

In tale ambito, può dirsi innanzitutto consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il diritto pensionistico diventa *“quesito”* (nell'accezione e con i limiti sopra detti) solo nel momento in cui l'interessato perfeziona il diritto alla pensione, maturando i requisiti necessari per essere collocato a riposo. Ciò, determina il nascere di un vero e proprio diritto soggettivo con applicazione del conseguente trattamento di quiescenza secondo le norme in vigore in detto momento. Precedentemente, l'interessato *“può vantare solo una aspettativa ad un determinato trattamento di quiescenza”* (Cons. Stato, sez. V., 28 febbraio 1987, n. 140) e non può dolersi di eventuali modifiche in *pejus* delle disposizioni previdenziali incidenti anche sul proprio trattamento.

A conferma di ciò, la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 18338 del 1° dicembre 2003, ha chiarito che allorquando la legge parla di *“far salvi i diritti quesiti”*, essi debbono intendersi *“nel senso che i lavoratori che al momento dell'entrata in vigore*

fase del rapporto già esaurita”. Ne consegue - aggiunge la Suprema Corte - che *“la tematica dei diritti quesiti attiene unicamente a queste ultime posizioni”*.

delle leggi di riforma avevano già maturato i requisiti per la pensione secondo la precedente normativa, pur senza aver presentato domanda di pensionamento, conservano il diritto ad avvalersi dei requisiti precedenti più favorevoli.”. Ciò, lasciando intendere per converso che coloro che non li hanno maturati, non possono vantare prerogative, se non una legittima aspettativa.

Se quanto affermato dalla Suprema Corte rappresenta una regola generale, corollario del principio dell'irretroattività delle leggi, ciò non esclude, come sopra accennato, la possibilità che il legislatore possa derogarvi, andando per l'appunto ad incidere su trattamenti pensionistici già in atto e dunque asseritamente “quesiti”.

Interessante appare in merito quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 390 del 1995, laddove, richiamando precedenti pronunce (v. Corte Cost. sentenze n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985) ha chiarito che: “[...] *nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto.*”².

Sotto tale profilo, la Corte Costituzionale ha poi sottolineato la rilevanza, ai fini di un'eventuale *reformatio in pejus*, della situazione finanziaria in cui verte lo Stato.

Nella sentenza n. 446 del 2002 afferma infatti come: “*In materia previdenziale [...] de[bba] tenersi anche conto del principio, [...], secondo cui il legislatore può - al fine [...] di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto*”³. (sentenze n. 417⁴ e n. 361 del 1996, n. 240 del

² Sulla base di tale principio, il Giudice delle Leggi, con la richiamata sentenza n. 390 del 1995, ha infatti dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate nei riguardi di alcune disposizioni normative finalizzate a modificare i requisiti minimi di età e di contribuzione richiesti per il conseguimento del trattamento pensionistico presso la Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti. Ciò, ritenendo in particolare tutelate le aspettative, maturate durante l'iter di formazione progressiva del diritto al trattamento di vecchiaia, che avessero raggiunto un elevato livello di consolidamento, grazie alla previsione di un graduale regime transitorio tramite il quale evitare la vanificazione di aspettative già legittimamente createsi ed, insieme, irragionevoli disparità di trattamento fra assicurati prossimi alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia.

³ Con la sentenza n. 446/2002, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata avverso l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che, nel più generale contesto di una revisione della materia pensionistica, anche a fini di contenimento della relativa spesa, ha introdotto un parziale divieto di cumulo fra il trattamento di reversibilità spettante ai superstiti ed i redditi di costoro. Ciò, nella parte in cui “*prevede l'applicazione delle relative disposizioni anche al trattamento di reversibilità spettante al coniuge superstite di lavoratore collocato in pensione prima della data di entrata in vigore della legge stessa ed in particolare per quello deceduto dopo*”.

⁴ La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 417 del 1996, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, commi 16 e 18 (nella parte in cui dispone la riduzione, anche per il personale della scuola anticipatamente collocato a riposo la cui domanda di pensionamento sia stata accolta dopo il 15 ottobre (1993), del trattamento pensionistico in proporzione degli anni mancanti al raggiungimento dell'anzianità contributiva di trentacinque anni) ha in particolare sottolineato come: “[...] *secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli evocati parametri non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in*

1994, n. 822 del 1988)”. Ciò, con la conseguenza che: “ [...] *il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute*”.

In tal modo confermando, per converso, quanto in precedenza affermato secondo cui: “[...] *non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività.* (v. Corte cost. sent. n. 349 del 1985). Sulla base di tale considerazione, infatti, la Corte ebbe ad escludere l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni tese ad estendere anche ai regimi speciali il meno favorevole sistema di perequazione automatica delle pensioni previsto per il regime ordinario. Ciò, ritenendo che tale intervento fosse stato ragionevolmente collegato dal legislatore “*alla necessità economico-sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali*”.

Se quindi vige nel nostro ordinamento il principio generale della certezza del diritto e la regola dell'irretroattività della legge, ciò non esclude, in presenza di una ragionevole motivazione, in ipotesi ravvisabile anche nella “*salvaguardia degli equilibri di bilancio e di contenimento della spesa previdenziale*”, la possibilità per il legislatore di intervenire, modificando *in pejus* anche i trattamenti previdenziali in essere. Ciò, a condizione che tali interventi non trasmodino in “*regolamenti irrazionali*” che frustrino “*l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica*”, peggiorando “*senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante*”.

Si tratta allora di capire, alla luce della giurisprudenza costituzionale, quali possano essere i criteri in base ai quali il legislatore possa esercitare legittimamente il proprio potere discrezionale, modificando, “ragionevolmente”, le prestazioni previdenziali in essere.

Rinviando ad altri contributi la disamina dei casi in cui la Corte ha ritenuto legittimi i blocchi temporanei delle retribuzioni pubbliche⁵, comprese quelle dei magistrati⁶,

precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (v. sent. n. 390 del 1995, sent. n. 99 del 1995, sent. n. 240 del 1994 e sent. n. 119 del 1991).”.

⁵ V. tra le molte, Corte Cost., 1° luglio 1993, n. 296, in Foro it., 1994, I, c. 673, e Corte Cost., 18 luglio 1997, n. 245, in Giust. Civ., 1997, I, pag. 2349, che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, d. l. n. 384 del 1992, conv. in legge n. 348 del 1992, che aveva stabilito il blocco degli incrementi retributivi per tutto il 1993 in quanto la disposizione, emanata “*in un momento delicato della vita nazionale*”, insieme a disposizioni di diversa natura necessarie per il perseguimento di obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea, aveva carattere “*del tutto eccezionale, esauriva i propri effetti nell'anno considerato e perseguiva finalità meritevoli di tutela in modo non arbitrario*”. Simili affermazioni sono poi ribadite in Corte Cost., 14 luglio 1999, n. 299, in Giur. Cost., 1999, pag. 2469, relativa alla medesima disposizione, ove si osservava altresì che il sacrificio non risultava “*irrazionalmente ripartito*”, in quanto la manovra incideva anche su altre categorie di lavoratori. In argomento si v. anche Corte cost., 31 marzo

appare utile soffermarsi sulle diverse pronunce adottate dal Giudice delle Leggi in materia di pensioni. Fra queste, rilevano sicuramente quelle concernenti i blocchi temporanei della perequazione automatica delle pensioni stesse, così come le pronunce relative ai contributi “solidaristici” alle medesime imposti.

Come ci ricordano autorevoli commentatori⁷, la giurisprudenza non esclude a priori anche in tal ambito interventi temporanei di natura solidaristica, qualora siano rispettate stringenti condizioni.

Per quanto riguarda i primi, merita specifica menzione, fra le altre⁸, la sentenza n. 316 del 2010, con la quale il Giudice delle Leggi ha dichiarato la legittimità costituzionale del blocco integrale, per l'anno 2008, della perequazione automatica delle pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo, previsto dal legislatore con il c.d. Protocollo sul Welfare (art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247). Ciò, avendo tale blocco lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge⁹.

In particolare, la Corte ha ribadito come la mancata perequazione per un solo anno della pensione non impatti significativamente sulla sua “adeguatezza” e, dunque, non si ponga in violazione dell'art. 38 della Costituzione. Anzi, ha precisato che: “*Dal principio enunciato nell'art. 38 Cost. [...] non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici.*”. Ciò, specie per le pensioni di più elevato importo che, avendo maggiore margine di resistenza all'erosione dal fenomeno inflattivo, presenterebbero un'esigenza di rivalutazione del correlativo valore monetario, meno pressante di quelle di più basso valore.

Parimenti argomenta la Corte per sostenere, nella sentenza, la legittimità della previsione anche con riferimento al rispetto del principio di proporzionalità delle pensioni alle retribuzioni, sancito dall'art. 36 Cost., sottolineando come sia ormai consolidato l'orientamento per cui “*tale principio non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi*” (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 1999 e ordinanza

1995, n. 99, in *Foro it.*, 1999, I, c. 1732, relativa al blocco degli aumenti dei trattamenti pensionistici di cui all'art. 11, comma 7, l. n. 537 del 1993. Per una recente analisi della giurisprudenza relativa al blocco delle retribuzioni v. G. Ricci, *Il diritto alla retribuzione adeguata fra Costituzione, mercato ed emergenza economica*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, pag. 22 e segg.

⁶ V. Corte cost. 1994, n. 6, cit., che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell'art. 7, d.l. n. 348 del 1993, che disponeva la soppressione degli allineamenti stipendiali dei magistrati, sospetta di incostituzionalità anche per la sua efficacia retroattiva.

⁷ V. fra gli altri O. Bonardi, “La corta vita dei contributi di solidarietà”, in www.forumcostituzionale.it ed in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6/2012.

⁸ V. Corte Cost., 11 novembre 2010, n. 316, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, II, pag. 438, relativa al blocco della rivalutazione delle pensioni otto volte superiori al minimo, previsto per il 2008; Corte Cost., 17 luglio 2001, n. 256, in *Giur. Cost.*, 2001, pag. 4, relativa al blocco della rivalutazione delle pensioni otto volte superiori al minimo previsto per il 1998; Corte Cost., 18 dicembre 2002, n. 531, in *Foro it.*, 2003, I, c. 1969, relativa al mancato adeguamento delle pensioni dei magistrati.

⁹ La Corte ricorda infatti come la mancata rivalutazione dei trattamenti sopra “soglia” mirava a concorrere a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni (a decorrere dal 1° gennaio 2008), dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243 (*Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*), e l'introduzione, in sua vece, di un sistema più graduale e flessibile delle “uscite”, basato sul raggiungimento di quote risultanti dall'età anagrafica e dall'anzianità contributiva.

n. 531 del 2002). Spetta, infatti, al legislatore - continua la Corte -, dettare “*sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, [...] la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona* (per tutte, sentenza n. 30 del 2004)”

Quanto poi all’asserita irragionevole sperequazione che deriverebbe da tale blocco, il Giudice delle Leggi precisa come spetti sempre alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, “*stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio*” (ordinanza n. 256 del 2001; nello stesso senso, sentenza n. 372 del 1998), bilanciamento che, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto correttamente operato, trattandosi di misure volte solidaristicamente al “*finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato.*”

D’altronde, continua la Corte, non può dirsi nemmeno violato il principio di uguaglianza, visto che il blocco della perequazione automatica per un anno posto a carico delle pensioni superiori ad un determinato importo, “*realizza un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste.*” Dato che trova conferma anche nella disciplina a regime della stessa perequazione automatica, la quale “*prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione.*”

Così come non può dirsi leso, conclude la Corte, il principio della “ragionevolezza”, avendo tale blocco un costo contenuto per i relativi percettori, sia pure tenendo conto dei riflessi futuri del mancato adeguamento annuale.

Ciò nonostante, come si dirà meglio nel prosieguo, la Corte lancia in chiusura anche l’allarme sui rischi connessi a frequenti reiterazioni di misure di blocco della rivalutazione delle pensioni, richiamando il legislatore al rispetto del principio di adeguatezza riferibile anche alle pensioni relativamente più consistenti.

Con riferimento invece agli interventi finalizzati all’introduzione di contributi di solidarietà, l’orientamento della Corte, seppur possibilista, merita alcuni approfondimenti, tenuto conto soprattutto delle più recenti pronunce adottate in materia, con le quali sono stati infatti bocciati significativi interventi di riduzione della spesa, impattanti sia sulle retribuzioni che sulle pensioni dei dipendenti pubblici, alle quali per l’appunto, era stato chiesto un particolare contributo.

Prima di affrontare tali discusse sentenze, corre tuttavia l’obbligo di ricordare come, in passato, la Corte abbia giudicato in alcuni casi legittimi simili interventi solidaristici.

Basti citare la sentenza n. 22 del 2003, con la quale la Corte ritenne non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei riguardi del contributo di solidarietà del 2%, introdotto dall’art. 37 della legge n. 488 del 1999, per un triennio a carico delle pensioni di importo eccedente il massimale contributivo, perché - è bene sottolinearlo - destinato ad alimentare le gestioni previdenziali dei lavoratori stessi, realizzando così “*un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale*”, con conseguente inapplicabilità del parametro di cui all’art. 53, Cost.¹⁰.

Così come appare utile evidenziare come, allo stato, non risulti sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale sull’analogo contributo (pari al 3%) previsto,

¹⁰ Cfr. Corte Cost., 30 gennaio 2003, n. 22, in *Giur Cost.*, 2003.

dalla legge finanziaria per il 2004 (art. 3, comma 102 della legge n. 350/2003), per un triennio, a carico dei titolari di pensioni superiori a 25 volte il trattamento minimo e destinato a finanziare il Fondo nazionale per le politiche sociali.

Deve tuttavia annotarsi un precedente parzialmente contrario.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 119 del 1981, ritenne infatti violato il principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva perché i pensionati (cui, a partire dal 1968, era richiesto un contributo progressivo – con aliquote che andavano dal 16 al 48% - a favore del Fondo sociale) erano invero colpiti “*in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore*” rispetto ai percettori di altri redditi e ai lavoratori subordinati. Tuttavia, anche in tale caso, l'imposizione del contributo non venne considerata illegittima in assoluto, ma solo limitatamente al biennio 1974/75, in quanto in tale periodo le pensioni in questione erano state assoggettate anche alla nuova Irpef, istituita con il d.P.R. n. 597 del 1973, con una duplicazione, quindi, di imposizione.

Ebbene, alla luce di tali pronunciamenti, può trarsi una prima conclusione. Emerge infatti evidente come la Corte, nell'analizzare le singole fattispecie, abbia dato considerevole rilievo, ai fini di un giudizio positivo, alla circostanza che le entrate conseguenti ai contributi introdotti fossero state destinate non già ad un generica riduzione del debito sovrano, quanto piuttosto ad una “perequazione” interna allo stesso sistema previdenziale, il quale, come noto, si basa sul principio solidaristico. Ciò, fermo restando che l'allora difficile situazione economica in cui versava lo Stato si ponesse, allora come oggi, quale ragione ultima di tale *derogatio in pejus*.

A conferma di tale considerazione sembrano militare anche le più recenti pronunce della Corte Costituzionale che hanno, infatti, bocciato alcuni provvedimenti legislativi che, nell'obiettivo dichiarato di risanamento del *decifit* pubblico cui doveva concorrere anche la riduzione della spesa in materia di pubblico impiego, sono stati di fatto ritenuti illegittimi sotto diversi profili.

Tali pronunce rivestono particolare importanza in considerazione, da un lato, del dissenso diffuso che le medesime hanno registrato nel comune sentire, critiche oltremodo alimentate dalla difficile congiuntura economica in atto. Dall'altro per le conseguenze, non tanto in termini di mancato risparmio, quanto di ulteriore possibile conflittualità che potrebbe derivarne, laddove i principi in esse richiamati fossero applicati anche nei riguardi degli ulteriori “contributi di solidarietà” introdotti dal legislatore a carico di altre categorie di soggetti, per le medesime esigenze di risanamento del *deficit* pubblico¹¹. Ciò, senza considerare gli effetti che le medesime pronunce stanno già producendo con riferimento al dibattito sollevato proprio dall'introduzione di contributi di solidarietà posti a carico delle pensioni “più consistenti”, maturate, in larga misura, con il più favorevole regime retributivo¹².

Sorvolando sul primo aspetto, appare utile soffermarsi sul secondo ed in particolare sul richiamo più volte operato dalla Corte nelle sentenze alla necessità che eventuali sacrifici, anche se imposti per ridurre il debito pubblico (e non per perequare il sistema

¹¹ Si veda, fra gli altri, Stefano Maria Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.orgwww.giurcost.org.

¹² In tal ambito, si veda l'iniziativa parlamentare *Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di importo elevato* (C. 1253 Meloni, C. 1547 Zanetti, C. 1778 Fedriga, C. 1785 Gneccchi, C. 1842 Airaudo, C. 1896 Tripiedi - Rel. Gneccchi), all'esame del comitato ristretto della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, alla data della presente pubblicazione.

previdenziale), debbano essere comunque eccezionali, transitori ed efficaci allo scopo prefisso e dunque non settoriali (e giammai discriminatori) ma egualmente distribuiti fra tutti i cittadini in ragione della propria capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.), pena, in mancanza, la dichiarazione di illegittimità degli stessi.

Ed infatti, con la sentenza n. 223 del 2012, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni introdotte dal decreto legge n. 78 del 2010, contenente, come noto, *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*.

In primo luogo, ha giudicato incostituzionali le misure introdotte a discapito delle retribuzioni dei magistrati (cfr. art. 9, commi 21 e 22), dichiarando illegittimi tanto il blocco degli automatismi stipendiali che caratterizzano la progressione economica degli stessi, quanto la riduzione percentuale dell'indennità integrativa speciale (*rectius*, giudiziale) prevista per la categoria.

Tali disposizioni sono state infatti ritenute dalla Corte in contrasto sia con l'art. 104 della Costituzione, essendo consolidato l'orientamento per cui l'adeguamento automatico della prestazione rappresenta un elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni dei magistrati, diretto all' *“attuazione del principio costituzionale dell'indipendenza”* della magistratura. Sia con l'art. 36 Cost., avendo tali disposizioni determinato l'alterazione del rapporto tra il lavoro svolto e la retribuzione corrispondente. Sia infine con gli artt. 3 e 53 Cost., avendo le medesime violato, secondo la Corte, anche il principio di eguaglianza in materia fiscale, in ragione del riconoscimento della natura *“tributaria”* delle misure stesse.

Ed infatti, nella sentenza, la Corte sottolinea in più occasioni come le misure introdotte non abbiano invero rispettato alcuni parametri in presenza dei quali il legislatore avrebbe potuto legittimamente operare sacrifici.

In particolare, la Corte richiama quanto affermato in precedenza con l'ordinanza n. 299 del 1999, nella quale il Giudice delle Leggi aveva invece ritenuto legittimi gli interventi restrittivi adottati con il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, in *“un momento molto delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio”*, in quanto *“il legislatore [aveva] imposto a tutti sacrifici anche onerosi”*¹³.

Dunque, continua la Corte, *“norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso”*.

¹³ Nel caso di specie, la Corte ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso l'art. 7 del decreto legge n. 384 del 1992 (recante *“Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali”*) in quanto il sacrificio imposto ai pubblici dipendenti dal comma 3 del citato art. 7 (consistente nel blocco per l'anno 1993 delle *“norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera, corrispondenti a quelli di funzioni superiori, ove queste non siano effettivamente esercitate”*) è stato limitato a un anno; così come limitato nel tempo è stato il divieto di stipulazione di nuovi accordi economici collettivi, previsto dal comma 1 dell'art. 7 del D.L. n. 384 del 1992. Pertanto, continua la Corte, *“tale norma ha imposto un sacrificio non irragionevolmente esteso nel tempo (sent. n. 99 del 1995), né irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini, giacché la manovra di contenimento della spesa pubblica compiuta con il decreto-legge [...] non ha inciso soltanto sulla condizione e sul patrimonio dei pubblici impiegati, ma anche su quello di altre categorie di lavoratori”*.

In particolare, precisa la Corte, “*il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può, [...], a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego [...], sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale*”.

Nel caso di specie la Corte ha invece ritenuto non avverate le predette condizioni di legittimità. In particolare, essa stigmatizza il carattere ristretto ed irreversibile dell'intervento e la sua dimensione temporale, comportando la disposizione effetti che si protraggono per “*un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio*”.

In linea con tale impostazione, la sentenza n. 223 cit. interviene inoltre dichiarando illegittima anche l'ulteriore disposizione del decreto legge n. 78, con la quale il legislatore intendeva introdurre un contributo di solidarietà, del 5% e del 10%, a carico rispettivamente dei dipendenti pubblici con retribuzione superiore ai 90.000 euro e a 150.000 euro annui.

Rileva in tale decisione il riconoscimento della natura tributaria dell'asserito contributo di solidarietà (così come della trattenuta sull'indennità giudiziaria), determinato, a giudizio della Corte, dalla compresenza di tre elementi: la decurtazione patrimoniale, la mancata modifica del rapporto sinallagmatico (che in questi casi sarebbe confermata dal carattere temporaneo della decurtazione e dalla sua irrilevanza ai fini contributivi), e la destinazione delle risorse al finanziamento della spesa pubblica.

Ed infatti è da tale riconoscimento che deriva il giudizio di illegittimità costituzionale del contributo solidaristico, essendo stato, a giudizio della Corte, violato il principio di universalità dell'imposizione.

In base al combinato disposto dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, il legislatore avrebbe dovuto infatti garantire “la parità di prelievo a parità di presupposto”, circostanza che il Giudice delle Leggi non ha ritenuto rispettata, visto che la contribuzione avrebbe colpito solo una particolare e ristretta categoria di contribuenti.

A conferma di tale posizione, la Corte sottolinea poi come la violazione sia stata resa ancora più evidente dal diverso e più modesto contributo previsto per i titolari di altri redditi dall'art. 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, con conseguente manifesta disparità di trattamento.

Nella sentenza, viene poi in più punti precisato come, anche laddove si fosse trattato di una riduzione della retribuzione, questa sarebbe stata comunque ritenuta irragionevole in assenza di una corrispondente ridefinizione dei carichi di lavoro.

Ed infatti è con tale motivazione che la Corte dichiara costituzionalmente illegittime anche le disposizioni del decreto-legge n. 78 cit. volte ad intervenire sulle modalità di calcolo del “trattamento di fine servizio” (cfr. art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78/2010), con conseguenze, in questo caso, ben più estese delle precedenti, avendo riguardo a tutti i lavoratori della pubblica amministrazione in servizio prima del 31 dicembre 2000.

Più di recente, il Giudice delle Leggi è nuovamente intervenuto in materia con una decisione che, per l'oggetto trattato e le conseguenze determinate, rappresenta un precedente molto significativo.

Con la sentenza n. 116/2013, la Corte ha infatti dichiarato incostituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la disposizione dell'art. 18, comma 22-bis del decreto-legge n. 98 del 2011 (recante “*Disposizioni urgenti per la stabilità finanziaria*”), nella parte in cui, a decorrere dal 1° agosto e fino al 31 dicembre 2014, intendeva assoggettare i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di

previdenza obbligatorie di importo superiore a 90.000 euro lordi ad un trattamento di perequazione pari al 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10% per la parte eccedente 150.000 euro ed, infine, al 15% per la parte eccedente 200.000 euro.

Anche in tale decisione (così come nella sentenza n. 223/2012), rileva, come decisivo nel giudizio, il riconoscimento della natura tributaria dell'asserito contributo perequativo, trattandosi, anche in questo caso, di *“una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare”*.

Ciò, come la necessità, più volte ribadita dalla stessa Corte, di garantire una particolare “protezione” ai redditi derivanti da trattamenti pensionistici, anche se di elevato importo.

Si legge infatti nella sentenza che tali redditi *“non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro.”*

Anzi, ad essi, sottolinea la Corte, deve essere riconosciuta una “particolare tutela”, trattandosi di *“retribuzione differita”*¹⁴, *“sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare sui redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro”*.

In chiusura, la Corte offre tuttavia un'apertura, ricordando come la *“Costituzione non [imponga] affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza [...]”*. Con ciò ribadendo, da un lato, la possibilità per il legislatore di intervenire modificando, anche in *pejus*, i trattamenti pensionistici in essere, dall'altro, richiamandolo al rispetto, nell'esercizio della sua discrezionalità, del principio di uguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, rispetto che avrebbe assicurato, fra l'altro, allo Stato anche un ben diverso e più favorevole risultato di bilancio.

I limiti costituzionali alla revisione delle pensioni

Dalla ricostruzione svolta, sembra dunque potersi concludere come la giurisprudenza costituzionale non escluda a priori la possibilità per il legislatore di modificare i trattamenti previdenziali in essere ma vi ponga invero stringenti condizioni che di fatto ne limitano fortemente le possibilità.

Si è visto infatti come il Giudice delle Leggi riconosca a tutte le pensioni, a prescindere dall'importo più o meno elevato, una particolare protezione, in ragione della funzione sociale ed alimentare che le caratterizza, e dell'impossibilità oggettiva di modificare, diversamente dalla retribuzione, il rapporto sinallagmatico che vi è posto alla base.

¹⁴ Cfr., fra le altre, Corte Cost., sentenza n. 30 del 2004 e ordinanza n. 166 del 2006.

In più occasioni, infatti, la Corte, nel citare l'art. 38 della Costituzione, richiama il legislatore al rispetto del parametro dell'adeguatezza della prestazione pensionistica, limitando di fatto, in maniera significativa, la soglia entro la quale lo stesso possa legittimamente ipotizzare un intervento perequativo.

In particolare, la Corte sottolinea l'importanza, in sede di definizione di un'eventuale misura solidaristica, di operare un adeguato bilanciamento fra *“le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio”*, con *“le esigenze di vita dei beneficiari”*, anche se intestatari di pensioni di importo elevato.

Anzi, parlando del mero blocco temporaneo della rivalutazione delle pensioni sopra una determinata soglia (e dunque neanche di una loro, parziale e limitata decurtazione) lancia l'allarme sui rischi di un'eventuale frequente reiterazione della misura (cfr. sentenza n. 316 del 2010 cit.).

A giudizio della Corte infatti simili interventi esporrebbero il sistema *“ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità [...], perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.”*.

A ciò si aggiunga che la giurisprudenza costituzionale appare orientata a riconoscere la legittimità di simili sacrifici a patto che gli stessi siano *“eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso”*, escludendo conseguentemente, a meno di un'inderogabile esigenza, una *reformatio in pejus*, notevole e definitiva, dei trattamenti pensionistici di qualsivoglia entità.

Analizzando lo storico, emerge tuttavia come la richiesta di contributi straordinari e, prima ancora, con essa, la previsione di blocchi agli incrementi retributivi e pensionistici sia divenuta nel tempo sempre più frequente, tanto da indurre alcuni commentatori ad osservare come l'emergenza finanziaria rappresenti ormai una costante della situazione economica del Paese e il ricorso a misure straordinarie di contenimento della spesa, impattanti finanche su diritti “quesiti”, una prassi, come dimostra, anche se in misura ridotta, la recente previsione introdotta in materia dalla legge di stabilità per il triennio 2014-2016, previsione che, nel corso dell'iter parlamentare, è stata opportunamente modificata proprio per non incorrere nelle medesime doglianze che hanno portato il Tribunale di Palermo, sez. lavoro, ha rimettere, con ordinanza del 6 novembre 2013, al Giudice delle Leggi la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo al blocco della rivalutazione automatica delle pensioni introdotto nel 2011 dal c.d. decreto-legge Salva Italia.

Tali considerazioni rendono infatti sempre meno spendibile la giustificazione normalmente addotta dal legislatore prima e dai giudici costituzionali, poi, a sostegno della legittimità di simili provvedimenti, basata, come detto, sull'eccezionalità della situazione e sulla temporaneità delle misure di volta in volta adottate.

D'altronde, gli stringenti vincoli finanziari imposti dall'elevato debito pubblico unitamente al principio del “pareggio di bilancio”, richiedono politiche di risanamento del debito sovrano più significative, tali da imporre misure straordinarie di contenimento della spesa di impatto e durata ben più estesi rispetto a quelli astrattamente praticabili sui trattamenti previdenziali in essere, che non solo riguardano (se riferiti alle pensioni effettivamente d'oro) numeri ed importi relativamente trascurabili ¹⁵ e che dovrebbero essere, comunque, “eccezionali” e “temporanei” per

¹⁵ La relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato (allegata al disegno di legge di stabilità 2014, reperibile sui sito del Parlamento), sul contributo di solidarietà introdotto sulle c.d.

rispettare i precetti costituzionali, ma che rischiano di determinare, se estesi alle pensioni di modesta entità¹⁶, un senso di generale incertezza sul divenire, oltre che una significativa contrazione dei consumi.

La complessità della situazione sociale ed occupazionale del nostro Paese, l'andamento demografico e il progressivo invecchiamento della popolazione, le conseguenti prospettive di crescita anche della spesa pubblica per assistenza e sanità, unitamente alle sollecitazioni che ci giungono dalle istituzioni comunitarie, dovrebbero forse spingere i decisori a guardare anche oltre, provando a porre le basi per un ripensamento complessivo del nostro modello sociale, ad iniziare dalla ricerca di un più corretto bilanciamento fra sostenibilità e adeguatezza della prestazione previdenziale, anche per il tramite di una migliore cooperazione tra risorse finanziarie private e pubbliche, che riconosca come primi fattori di costruzione la responsabilità della persona e l'equità sociale.

Il rapporto OCSE sulle pensioni: punti di forza e di debolezza del nostro sistema previdenziale

Nel documento “*Pension at a glance 2013*”, l'OCSE, mettendo a confronto i sistemi previdenziali di diversi Paesi, riconosce invero all'Italia gli apprezzabili risultati raggiunti con la recente riforma delle pensioni, non mancando tuttavia di evidenziare il permanere di alcune problematicità, che meritano, nell'ottica della ricerca di un nuovo modello sociale, di essere affrontate e risolte.

La riforma delle pensioni varata dal Governo Monti allo scadere del 2011 ha sicuramente contribuito a far compiere al nostro Paese significativi passi in avanti in termini di sostenibilità finanziaria del regime c.d. di primo pilastro, grazie al passaggio definitivo al sistema contributivo anche per coloro che sino ad allora avevano mantenuto il più favorevole regime retributivo (vantando un'anzianità contributiva maggiore di 18 anni al 31 dicembre 1995), l'aumento significativo dell'età pensionabile, lo stretto collegamento di quest'ultima alla speranza di vita (da ricalcolarsi ogni biennio), l'armonizzazione dei regimi (dal 2018, tutti, uomini e donne, tanto nel pubblico quanto nel privato, andranno in pensione a 66 anni), la semplificazione e la trasparenza dei meccanismi di funzionamento del sistema nel suo complesso grazie all'abolizione delle finestre e delle quote.

Lo “*stress test*” imposto dalla medesima riforma in via straordinaria a tutte le casse previdenziali dei professionisti, private e privatizzate, ha poi oltremodo contribuito ad accertare la sostenibilità dell'intero sistema previdenziale obbligatorio, grazie alla verifica a cinquant'anni dei relativi bilanci tecnici, pena l'adozione *ex lege* anche per esse del regime contributivo e l'applicazione di un contributo di solidarietà (art. 24, comma 24 del d.l. n. 241 cit.).

pensioni d'oro, stima maggiori entrate, al netto degli effetti fiscali, per 12 milioni di euro per ognuno degli anni 2014, 2015 e 2016.

¹⁶ La relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato (allegata al disegno di legge di stabilità 2014, reperibile sui sito del Parlamento), sulla revisione del regime di rivalutazione automatica delle pensioni per il triennio 2014- 2016, stima minori spese (al netto degli effetti fiscali) per 380 milioni nel 2014, 904 nel 2015, 1.415 nel 2016 e 1.407 nel 2017.

Se dunque notevoli sono stati gli sforzi compiuti dall'Italia nella direzione della sostenibilità finanziaria, molte azioni il nostro Paese deve ancora compiere per garantire nel prossimo futuro anche l'adeguatezza della prestazione previdenziale, così come il riequilibrio del rapporto fra spesa pubblica per pensioni e PIL.

Nel richiamato documento *"Pension at a glance 2013"* viene infatti segnalato come punto di massima attenzione il tema dell'adeguatezza dei redditi pensionistici delle future coorti di pensionati, anche alla luce del moderato sviluppo nel nostro Paese della previdenza complementare.

In particolare, con riferimento ai giovani, l'OCSE lancia un vero e proprio allarme, essendo spesso destinatari di percorsi professionali discontinui che, come tali, risentiranno oltremodo degli effetti connessi all'applicazione del metodo contributivo.

I giovani sono tra l'altro, unitamente alle donne, le categorie per le quali i più recenti studi evidenziano il maggior *deficit* in termini di educazione previdenziale, circostanza questa che aggrava oltremodo la loro prospettiva futura, essendo invero le categorie più bisognose di protezione sociale.

L'Organizzazione non risparmia in realtà commenti preoccupanti nemmeno con riguardo alle pensioni delle persone "più mature". In tal senso, redarguisce l'Italia per essere un Paese in cui è ancora troppo bassa l'età effettiva alla quale gli uomini e le donne lasciano il mercato del lavoro, circostanza questa che produce necessariamente effetti sul montante della prestazione e dunque sulla sua adeguatezza, stante il regime di calcolo contributivo ormai universalmente applicato.

In particolare, l'OCSE sottolinea come l'aumento dell'età di pensione previsto dalla Riforma Fornero non sia in realtà sufficiente a garantire l'effettiva permanenza delle persone nel mercato del lavoro, prevedendo l'attuale impianto meccanismi che consentono ai lavoratori, seppur con penalizzazioni, di uscirne in anticipo.

L'Organizzazione stima infatti come l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro in Italia sia pari a 61,1 anni per gli uomini e a 60,5 per le donne, contro la media OCSE di 64,2 per gli uomini e 63,1 per le donne. Così come giudica non soddisfacenti nel nostro Paese i tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle persone appartenenti alla fascia di età 55 – 64 anni, che seppur migliorati rispetto al passato (passando dal 27,7% al 40,4% dal 2000 al 2012) sono ancora ritenuti relativamente bassi.

In tal senso, ammonisce le persone *"a lavorare più a lungo"*, potendo il lavoro *"aiutare a compensare le riduzioni [delle pensioni attese]"*. Ciò, anche se – conclude l'OCSE – *"ogni anno di contributi produce benefici inferiori rispetto al periodo precedente le riforme"*.

Con ciò mostrando quanto oggi più che mai il successo di una riforma previdenziale sia in realtà strettamente collegato all'andamento del mercato del lavoro e a lungimiranti politiche sociali.

Ed infatti, l'adozione irreversibile del metodo contributivo e dunque la stretta correlazione fra prestazione pensionistica e contributi accumulati nel corso della propria vita lavorativa impone ormai ai decisori politici di assumere un approccio globale sui temi del *welfare* e di avere una visione integrata delle relative politiche, influenzando le une il buon esito delle altre. Come dimostrano fra l'altro, l'inarrestabile processo di invecchiamento della popolazione e l'allungamento della speranza di vita, che oltre ad impattare sulle dinamiche del lavoro, sotto il profilo della sicurezza e della gestione ottimale delle risorse, e delle pensioni, in termini di sostenibilità finanziaria di lungo periodo, risultano evidentemente riflettersi anche sulla sostenibilità del sistema sanitario

e socio-assistenziale, sistema che non può essere più considerato separato nell'analisi evolutiva del modello sociale del nostro Paese.

Come rilevato nel "Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva", pubblicato dal Ministero del lavoro nel 2009, *"promuovere la salute consente di ridurre la povertà, l'emarginazione e il disagio sociale e anche di incrementare la produttività del lavoro, i tassi di occupazione, la crescita complessiva dell'economia. Allo stesso modo, un aumento della qualità del lavoro e delle occasioni di impiego per un arco di vita più lungo, così come un contesto favorevole alla occupabilità e alla mobilità sociale, qualunque sia il punto di partenza di ciascuno, si traducono in maggiore salute e benessere psico-fisico"*.

La spesa sociale si dovrà necessariamente confrontare con la ricchezza disponibile anche in relazione ai vincoli indotti dalle esigenze di stabilità dell'Unione e ai problemi connessi al grande debito pubblico accumulato, aspetto sul quale rimane purtroppo ancora molto alta l'attenzione da parte dell'Europa sull'Italia.

Il tempo della crisi finanziaria, ma anche quello che le seguirà, sono infatti segnati dal tramonto definitivo dell'impunità del debito sovrano. Le politiche pubbliche non potranno più prescindere da considerazioni di compatibilità finanziaria sia con riguardo al loro impatto sul *deficit* annuale, sia ancor più con riguardo alla loro sostenibilità nel lungo periodo.

Fra l'altro, le dinamiche demografiche, occupazionali ed economiche rifletteranno i loro effetti trasversalmente sull'intera spesa sociale, oggi sbilanciata a favore del capitolo previdenziale rispetto a quello sanitario e assistenziale, come ci mostra anche il recente rapporto sulla spesa sociale 2013, pubblicato lo scorso dicembre dal Ministero del lavoro in collaborazione con INPS e ISTAT¹⁷.

Ciò impone un ripensamento globale non solo del livello assoluto raggiunto dalla spesa nel nostro Paese ma anche della sua articolazione interna, considerato che non potrà, per quanto sopra detto, farsi nel futuro leva sul debito pubblico per accrescere o mantenere diritti e prestazioni sociali in modo apparentemente gratuito, ma in realtà a scapito delle generazioni future, come purtroppo mostrano le evidenze di oggi.

A conferma di ciò milita l'ulteriore osservazione mossa dall'OCSE sul nostro sistema previdenziale. Nel confronto internazionale, l'Italia risulta avere il sistema più costoso dell'area OCSE, avendo registrato nel 2009 un livello di spesa pubblica per pensioni pari al 15,4% del PIL, rispetto ad una media degli altri Paesi del 7,8 %. La stessa Organizzazione giudica tuttavia tale dato come un' *"eredità del passato"* essendo tendenzialmente in calo, a valle degli interventi normativi operati dal 2008 in materia di pensioni e in particolare della più recente riforma del 2011.

Ed infatti, per il futuro, le più recenti proiezioni pubblicate dalla Ragioneria generale dello Stato¹⁸, mostrano come, a partire dal biennio 2015-2016, in presenza di una prevista crescita economica più favorevole, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL è atteso decrescere in modo significativo per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9% attorno al 2030, per l'effetto di contenimento esercitato sia

¹⁷ Il Rapporto sulla Coesione sociale 2013 è reperibile all'indirizzo web del Ministero del lavoro: http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto%20Coesione%20Sociale%202013_Volume%20II.pdf.

¹⁸ Cfr. Il rapporto pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – 2013*, reperibile all'indirizzo web: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2013/Nota_Aggiornamento_Rapporto_n_14.pdf

dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, sia dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo. Negli anni successivi, l'RGS segnala tuttavia una nuova fase di crescita che porterà il rapporto al suo punto di massimo relativo, pari a circa il 15,6%, nel triennio 2044-2046. Da qui in poi, il rapporto spesa/PIL è previsto scendere rapidamente attestandosi al 15,2% nel 2050 ed al 13,9% nel 2060, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

Nonostante i considerevoli sforzi fatti, dunque, la spesa pubblica per pensioni continuerà a rappresentare una voce considerevole nel bilancio dello Stato¹⁹, circostanza che ha spinto in più occasioni il Governo, in vista del pareggio di bilancio e alle connesse esigenze di riduzione della spesa pubblica, ad ipotizzare misure di contenimento della stessa, agendo anche sulle prestazioni previdenziali in essere, come dimostrano anche le più recenti disposizioni introdotte nella legge di stabilità di cui si è detto sopra; ovvero come dimostra la mancata esclusione da parte del Commissario per la revisione della spesa pubblica della possibilità di incidere nuovamente e in modo significativo anche sul capitolo previdenziale, onde recuperare, in modo relativamente semplice (ma discutibile sotto il profilo costituzionale), le risorse utili per la riduzione del cuneo fiscale.

Sotto tale profilo deve fra l'altro evidenziarsi come l'Italia vanti un ulteriore primato nel contesto internazionale. Dal rapporto "*Pension at a glance 2013*", l'Italia risulta infatti essere anche il Paese con i contributi previdenziali più alti dell'area OCSE, subito dopo l'Ungheria. Il tasso contributivo italiano nel 2012 è infatti pari al 33% del reddito lordo, in aumento dal 28,3% del 1994, contro una media OCSE del 19,6% (in Ungheria, il tasso è pari al 34%). D'altronde, secondo le stime dell'Organizzazione, tale percentuale rappresenta il 9% del PIL e il 21,1% del totale delle tasse.

In compenso, vi è da dire che l'Italia si pone fra i Paesi allo stato più generosi fra gli industrializzati, vantando un elevato tasso di sostituzione a confronto con quello degli altri Paesi, essendo stimato al lordo pari al 71,2% del salario, contro il 54,4% della media OCSE²⁰.

Nonostante ciò, l'Organizzazione di Parigi non risparmia il nostro Paese, mettendoci in guardia sul pericolo dell'inadeguatezza delle prestazioni previdenziali specie per le giovani generazioni, che si affacciano ora nel mercato del lavoro con prospettive di impiego incerte o spesso discontinue. Così come, nei termini accennati, evidenzia un allarmante *gap* anche con riguardo alle pensioni di cui potranno godere le persone più mature, vista l'applicazione universale del metodo contributivo e la tendenza in Italia ad una precoce uscita dal mercato del lavoro a cospetto della media europea.

¹⁹ Come si evince infatti dal documento pubblicato di recente dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, "Il bilancio in breve 2013", nel bilancio dello Stato, tra le missioni di maggior rilievo, risultano essere le "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (che impattano per il 18,2%), il "Debito pubblico" (per il 18,6%) e le "Politiche previdenziali" (per il 17,6%), che dispongono rispettivamente le risorse per il finanziamento dei programmi concernenti il federalismo (nonché il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), gli oneri per il servizio del debito e i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro. Complessivamente, al netto delle risorse destinate al rimborso del debito (Titolo III) e delle regolazioni contabili e debitorie, queste tre missioni rappresentano circa il 54 per cento del bilancio in ciascun anno del periodo 2013-2015.

²⁰ Il tasso di sostituzione è calcolato come il rapporto tra i redditi da pensioni obbligatori e il salario. I risultati riportati dall'OCSE si riferiscono a un lavoratore con una carriera lavorativa completa, senza interruzioni, il quale è entrato sul mercato del lavoro nel 2012 (cfr. Rapporto *Pension at a glance 2013*).

Vi è dunque da interrogarsi su quali azioni e misure il nostro Governo dovrà intraprendere per affrontare i profondi cambiamenti in atto e garantire un *welfare* più equo ed adeguato. Ciò, muovendo dal presupposto ineludibile secondo cui non sono più praticabili politiche tese a finanziare crescenti prestazioni sociali con l'aumento del debito pubblico, visti gli impegni assunti anche dal nostro Paese in sede comunitaria con il *fiscal compact* e i livelli elevati del debito stesso.

Le prospettive future

Prima di avanzare qualche prima considerazione su possibili linee di intervento per l'ammodernamento del nostro modello sociale, appare utile richiamare quanto affermato in materia dalla Commissione europea.

Nel Libro bianco “*Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*”²¹, la Commissione richiama l’attenzione dei Paesi membri sull’effetto sommato dell’aumento della longevità, della scarsa crescita, della bassa occupazione, ricordando la necessità di sviluppare e attuare strategie globali per adeguare i regimi pensionistici all’andamento economico e demografico, pena l’insostenibilità degli stessi.

In particolare, nelle analisi annuali della crescita effettuate nel 2011²² e 2012²³ (*Annual Growth Survey – AGS*), la Commissione europea indica i tratti essenziali di riforma che i Governi nazionali saranno chiamati ad adottare in materia di pensioni, per garantire nel prossimo futuro un consolidamento finanziario dei regimi e prestazioni adeguate, che consentano agli anziani di domani di godere di un tenore di vita dignitoso e mantenere un’indipendenza economica.

Elementi essenziali della strategia sono l’equilibrio tra anni di attività e anni di pensione e la promozione del risparmio a fini di pensione complementare, azioni da sostenere anche con interventi sul mercato del lavoro tesi a prolungare l’attività professionale di uomini e donne, grazie a politiche che favoriscano quanto più possibile l’invecchiamento attivo.

Ebbene, la strategia dell’Italia non può che prendere le mosse da queste lungimiranti raccomandazioni.

Analizzando il nostro Paese alla luce di esse, si osserva come, dal lato dell’equilibrio fra anni di attività e di pensione, l’Italia abbia già raggiunto ottimi risultati, aggiudicandosi, insieme alla Danimarca, il primato di Paese con i più alti requisiti di accesso alla pensione.

Deve dirsi invero che tale primato non è stato privo di conseguenze sociali.

Si pensi al tema degli esodati determinato in larga misura dall’innalzamento considerevole dei requisiti di accesso alla pensione, non sopportato da un adeguato regime transitorio. Tema che ha, fra l’altro, comportato anche l’erosione di parte dei

²¹ Il documento è reperibile all’indirizzo web della Commissione europea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:IT:PDF>.

²² COM (2011) 11 definitivo del 12.1.2011, reperibile all’indirizzo web: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0011_/com_com\(2011\)0011_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0011_/com_com(2011)0011_it.pdf).

²³ COM (2011) 815 definitivo del 23 novembre 2011, reperibile all’indirizzo web: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annual_growth_survey_it.pdf.

risparmi stimati dall'introduzione della riforma delle pensioni (oltre 10 miliardi su 93 stimati).

Si pensi ancora alle difficoltà che, più in generale, stanno affrontando quelle persone che, in età relativamente avanzata, facevano affidamento sul raggiungimento dell'età di pensione in tempi più ragionevoli e che, invece, in un momento di grave crisi occupazionale ed economica, si vedono improvvisamente prive di qualsiasi protezione sociale, viste anche le oggettive difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro.

Per tentare di offrire una soluzione a tali problematiche sono state presentate, su iniziativa parlamentare, diverse proposte normative finalizzate proprio alla rimodulazione dei requisiti di accesso alla pensione²⁴; ed è stato avviato dallo scorso Governo un tavolo per individuare strumenti che consentano un'uscita flessibile dal mondo del lavoro, accedendo in via anticipata alla pensione, in presenza di determinati requisiti e sulla base di un contributo congiunto delle imprese, della persona interessata e dello Stato.

Si tratta di iniziative che meritano sicuramente di essere approfondite e sostenute, compatibilmente con gli attuali vincoli di bilancio.

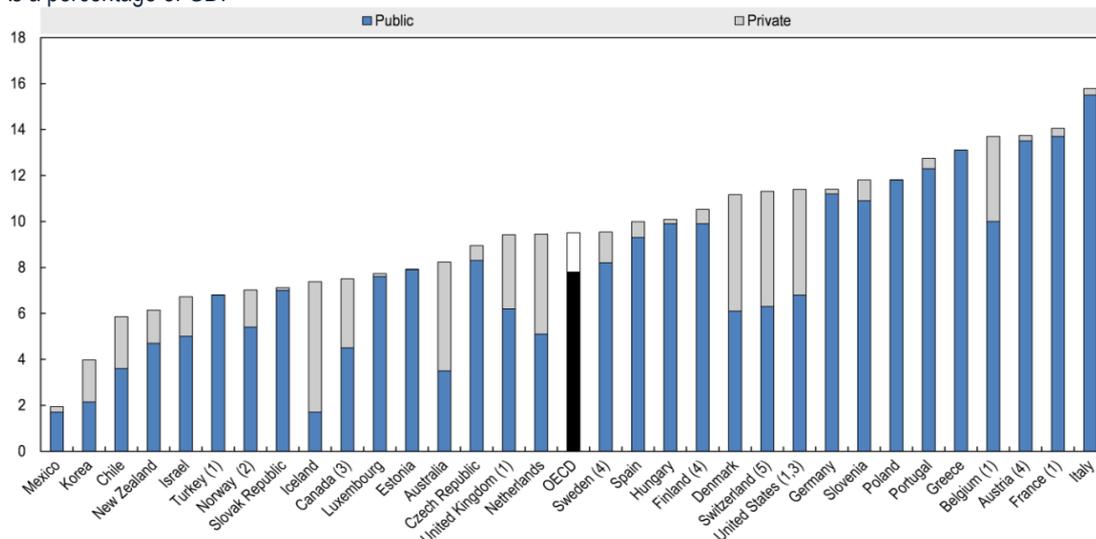
Ad ogni modo, se, con i limiti accennati, l'Italia può dirsi sicuramente più che in linea con le raccomandazioni della Commissione sotto il profilo del bilanciamento anni di lavoro/anni di pensione, avendo adottato uno dei sistemi più severi, altrettanto non può dirsi con riguardo allo sviluppo della previdenza complementare.

Ciò, sembra confermare quanto rilevato in un recente studio pubblicato sempre dall'OCSE, secondo cui la penetrazione della previdenza integrativa risulta essere influenzata anche dal livello della spesa pubblica per pensioni.

Dal confronto operato a livello internazionale sul rapporto fra spesa pubblica e privata rispetto al PIL emerge infatti evidente come la diffusione della previdenza complementare sia inversamente proporzionale al livello di spesa pubblica per pensioni, come mostra il grafico seguente, in cui l'Italia risulta per l'appunto primeggiare per il livello di spesa pubblica c.d. di "primo pilastro", a fronte delle adesioni al "secondo", ancora decisamente modeste.

²⁴ Cfr., fra gli altri, Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico (seguito esame testo unificato C. 224 Fedriga, C. 387 Murer, C. 727 Damiano, C. 946 Polverini, C. 1014 Fedriga, C. 1045 Di Salvo, C. 1336 Airaud – Rel. Gnechi), attualmente all'esame della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati. Si vedano in merito anche le proposte di studio ed approfondimento promosse sul tema dalla Commissione Lavoro del Senato.

Public and private expenditure on pensions in selected OECD countries, 2012 (or latest year available)
As a percentage of GDP



Fonte: OECD Global Pension Statistics.

Ed infatti, i più recenti dati pubblicati dalla COVIP²⁵ mostrano come a dicembre 2013 il totale degli iscritti a fondi pensione risultava essere pari 6.223.716 persone, con una variazione positiva su base annua del 6,8%, crescita che rimane comunque al di sotto del potenziale di sviluppo ipotizzato al momento dell'istituzione della previdenza complementare nel nostro Paese. Gli iscritti rappresentano infatti solo un quarto degli occupati e ancor meno (1/5) se si considerano quelli che nel corso del 2012 hanno versato regolarmente i propri contributi al fondo di appartenenza.

I dati appaiono oltremodo preoccupanti se si analizzano nel dettaglio. Persistono infatti nelle adesioni ampie differenze in ragione della condizione professionale, del sesso, dell'area geografica di residenza, dell'età, della classe dimensionale delle imprese.

In particolare, nella relazione annuale 2012, l'Autorità di vigilanza del settore evidenzia come i giovani, le donne, i residenti nel mezzogiorno, i lavoratori delle piccole e medie imprese, nonostante siano i più bisognosi di protezione sociale, sono le categorie che spesso rimangono fuori dal sistema, essendo anche i soggetti più esposti all'attuale situazione in cui versa il mercato del lavoro e per i quali risulta più difficile destinare quote di reddito verso la previdenza integrativa.

A ciò si aggiunga, una discreta diffidenza verso i mercati finanziari e le connesse opportunità di guadagno e la scarsa consapevolezza della propria posizione previdenziale e dunque delle prospettive pensionistiche future. Circostanza quest'ultima alimentata dalla debole penetrazione sindacale nelle piccole e medie imprese, che come noto rappresentano la stragrande maggioranza del nostro tessuto imprenditoriale (il 99% o 91% se si considerano sole le micro imprese), come ci ricorda, tra l'altro, il recente studio "SME Performance Review" della Commissione europea²⁶.

²⁵ La tabella predisposta dalla COVIP con i principali dati statistici è reperibile all'indirizzo web: http://www.covip.it/wp-content/uploads/Agg_Stat-Dic2013-v20140129.pdf.

²⁶ Il documento è reperibile all'indirizzo web: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/italy_en.pdf.

Sotto tale profilo appare dunque quanto mai necessaria un'azione congiunta da parte dello Stato e di tutti gli *stakeholders*, affinché si sviluppi con convinzione anche in Italia un sistema previdenziale multipilastro, che affianchi ad un solido pilastro pubblico un appropriato sistema integrativo, affinché possa effettivamente assicurarsi anche nel futuro una prestazione previdenziale non solo sicura ma anche adeguata.

Si pensi poi che un rinnovato impulso alla previdenza complementare, oltre a coinvolgere positivamente gli individui nella realizzazione del proprio quadro di tutele, può generare, in un contesto di rinnovata competitività del Paese, un volano per lo sviluppo dell'economia e del lavoro, grazie alle potenzialità delle masse gestite dai fondi pensione, qualora opportunamente veicolate ad investimenti di medio-lungo periodo.

Fermo restando dunque l'auspicabile impegno del Governo in tale direzione, non può tacersi un ulteriore aspetto che risulta invero cruciale e, in un qualche modo, prodromico alla riuscita del modello multi pilastro.

Come correttamente rilevato dall'OCSE nel rapporto *Pension at a glance 2013* e ribadito dalla Commissione europea nel Libro bianco, il sistema trova la sua fonte sorgiva nella capacità delle persone di entrare nel mercato del lavoro, mantenendovisi il più possibile grazie a politiche di invecchiamento attivo.

Come si è visto, il successo delle politiche previdenziali è infatti oggi quanto mai collegato al buon andamento del mercato del lavoro e a lungimiranti strategie di *welfare*.

Gli allarmanti dati sulla disoccupazione, specie giovanile (che ha largamente superato il 40%) e i risultati della recente indagine OCSE, *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*²⁷, dimostrano dunque come occorra partire urgentemente con la revisione del sistema scolastico, ancora troppo distante dalle esigenze di un mercato ormai globale e fortemente competitivo. Mercato che impone una maggiore compenetrazione del percorso formativo con l'ambiente di lavoro, oltre che politiche di orientamento, sin'anche dalle scuole primarie, verso i mestieri e le competenze richiesti dal mercato stesso.

Bisogna poi avviare politiche più robuste volte a sostenere, lungo tutto il percorso di vita lavorativa delle persone, un'adeguata occupabilità, unico vero strumento che può assicurare loro il mantenimento nel mercato del lavoro e dunque l'aspettativa di una pensione adeguata, stante l'adozione irreversibile e universale del metodo contributivo.

Occorre inoltre maggiore slancio verso politiche tese ad una più significativa flessibilizzazione del rapporto di lavoro. È quanto mai necessario il passaggio da una logica di subordinazione ad una logica di fiducia e complicità fra impresa e lavoratore, che individui, in un'ottica *win-win*, un nuovo equilibrio fra le esigenze di efficienza e produttività della prima e i bisogni personali del secondo. Bisogni questi ultimi che riguarderanno sempre più nel futuro azioni combinate di *welfare* aziendale, sul quale, ci si permette di richiamare l'attenzione, proprio in vista dei lavori parlamentari che seguiranno la presentazione del *Jobs Act*. Ciò, nella convinzione che la revisione di parte del salario variabile in politiche di *social benefits*, fra i quali anche forme di previdenza e assistenza sanitaria complementari, possa generare per il lavoratore benefici maggiori della quota di salario convertita e alle imprese un aumento della produttività e una diminuzione del costo del lavoro, anche grazie ad un'opportuna

²⁷ Il documento, reperibile all'indirizzo web <http://www.oecd.org/site/piaac/>, nell'analisi di 24 Paesi, fotografa l'Italia come fanalino di coda in termini di istruzione e competenze.

attualizzazione della disciplina dettata dall'art. 51 del TUIR, che dovrebbe pertanto essere ulteriormente potenziata.

In tale direzione dunque si potrebbe valutare di veicolare parte dei risparmi derivanti dalla *spending review*, potendo essi, per quanto detto, determinare per i lavoratori un'utilità marginale più elevata di quanto, forse, non può generare la riduzione (invero più che auspicabile) del cuneo fiscale. Trattandosi infatti di risorse relativamente limitate da dividersi, se del caso, fra imprese e lavoratori (tramite la riduzione di Irpef ed Irap), esse potrebbero determinare effetti sulla "busta paga" significativi ma non particolarmente rilevanti specie in un'ottica di medio lungo periodo, diversamente da un più robusto sistema di *social benefits* aziendali o territoriali da collegarsi sin anche alla produttività.

Ci si augura pertanto che, al di là di auspicabili interventi tesi a migliorare, laddove possibile, l'equità sociale anche nel nostro sistema previdenziale, che si dia ulteriore impulso ad una stagione di riforme che sappia interpretare i grandi cambiamenti in atto ed essere facilitatore degli stessi, garantendo la sostenibilità finanziaria delle scelte, oltre che la loro lungimiranza.