

## Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015

Antonino Sgroi

La Corte costituzionale, come ormai noto, con la sentenza n. 70 del 2015, con un *revirement* inatteso ai più in considerazione dei propri precedenti sul tema con i quali aveva sempre fatto salva omologa legislazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione introdotta dal Governo tecnico Monti che aveva, per il biennio 2012-2013, soppresso la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo Inps<sup>22</sup>.

Le considerazioni che si faranno in questa sede cercano di spingere ancor più avanti i ragionamenti fatti in un precedente scritto a chiosa della sentenza emessa dal giudice delle leggi<sup>23</sup>, con riferimento non già alle questioni *interne* alla decisione medesima, ovvero sia a titolo esemplificativo quali poteri possa esercitare la Corte per la verifica dei costi connessi all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sottoposta al suo scrutinio; o quale sia il modello di pesi e contrappesi che la Corte medesima potrà utilizzare ogni qual volta, come nel caso di specie, sarà chiamata a *comporre* una rottura fra tutela dei diritti sociali ed equilibrio del bilancio; o quale soluzione la Corte, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, avrebbe potuto adottare per alleviare le casse dello Stato, precludendo per ipotesi l'effetto retroattivo della decisione.

In questa sede invece si tenterà di individuare quali possano essere gli effetti duraturi della decisione in commento all'interno del sistema previdenziale pubblico, prendendo l'abbrivio da un dato costante e incontrovertito che può sintetizzarsi, utilizzando l'espressione rinvenientesi in una recente decisione della Suprema Corte, resa a sezioni unite, la n. 10455/2015.

In questa sentenza si legge che *“dalla norma costituzionale (l'art. 38) discende una tutela effettiva, costituzionalmente vincolata del diritto alla previdenza, considerato alla stregua di un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile...Il diritto alla previdenza pone riparo allo stato di bisogno del lavoratore e della sua famiglia in conseguenza di una serie di eventi idonei ad incidere sulla capacità lavorativa e sulla possibilità di produrre reddito, ma inoltre garantisce un quid pluris volto a tener conto, almeno parzialmente del <<merito” che dal lavoro (ma anche dalla*

---

<sup>22</sup> Plurimi sono stati i commenti alla citata decisione e sin da ora si menzionano fra essi e senza alcuna pretesa di esaustività, dando per conosciuti gli scritti dei relatori all'odierno seminario, i seguenti: Interventi al seminario a porte chiuse organizzato il 15 maggio 2015 da [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; D. Garofalo, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *lav. giur.*, n. 7, pp. 680 – 694; G. Grasso, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it), menabò n. 25/2015; S. Giubboni, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it), menabò n. 23/2015; S. Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); M. Persiani, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, n. 5, pp. 1183 – 1186; G. Prosperetti, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *MGL*, 2015, n. 6, pp. 419 – 421.

<sup>23</sup> Sia pertanto in questa sede consentito rinviare ad A. Sgroi, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), fascicolo II, 2015.

*contribuzione) deriva e che trova riscontro nel tenore di vita raggiunto dal lavoratore alla conclusione della sua vita lavorativa.”*

L'affermazione qui trascritta costituisce diritto vivente ed è una costante delle decisioni della Corte di cassazione allorché la stessa compie una ricostruzione sistemica della sicurezza sociale invariante nel nostro ordinamento.

La connessione fra prestazione pensionistica, contribuzione e attività lavorativa, definita con il termine “merito”, la si ritrova anche nella decisione della Corte costituzionale; ma entrambi i Giudici, si osservi, non affermano una sovrapposizione integrale delle tre aree, ma affermano bensì una sovrapposizione parziale delle medesime.

Le Corti non dicono, né si aggiunga allo stato dell'arte potrebbero affermarlo, che il trattamento pensionistico dei lavoratori è esclusivamente in un nesso immediato e diretto con l'attività lavorativa e la contribuzione effettiva alla stessa connessa, ma dicono che quello rispecchia anche queste senza però esaurire il *quid* che contraddistingue il trattamento pensionistico. Se così non fosse si aggiunga non si comprenderebbero gli istituti solidaristici che pervadono il sistema previdenziale tuttora esistenti, ancorché si sia passati al sistema contributivo<sup>24</sup>.

L'obiettivo che ci si è proposti può a sua volta essere bipartito, distinguendo fra obiettivo immediato rappresentato dagli effetti della sentenza sul modello di rivalutazione monetaria del trattamento pensionistico e obiettivo mediato rappresentato dai possibili effetti di lungo periodo della decisione in commento sul sistema di previdenza italiano, in specie il modello pensionistico.

Con riguardo al primo dei profili individuati è opportuno prendere le mosse dal dato condiviso del fine che il legislatore italiano assegna alla rivalutazione monetaria di qualsivoglia prestazione. Fine che è quello di garantire il potere di acquisto del beneficiario della prestazione, assicurandosi che il valore monetario di questa, tempo per tempo percepita, sia eguale al valore reale della prestazione, avendo come punto di riferimento la prestazione originariamente percepita.

Tale considerazione deve pertanto riconnettersi al valore della prestazione pensionistica liquidata per la prima volta e che si deve presumere rientrare nel concetto di adeguatezza delineato dal Costituente al secondo comma dell'art. 38.

L'importo della prestazione pensionistica liquidato per la prima volta e il cui importo si radica sulla carriera previdenziale del lavoratore si deve ritenere che sia adeguato alle esigenze di vita del beneficiario.

Si osservi però che il dato nummario evincibile dall'operazione matematica *supra* sommariamente descritta non si radica solo sul merito, ovverosia sull'attività lavorativa svolta dal lavoratore, ma trova la sua ulteriore radice in altri tipi di contribuzione accreditati in favore del lavoratore ma che nulla hanno a che vedere con lo svolgimento dell'attività lavorativa da parte di questi. Anzi tali ulteriori spezzoni di contribuzione per lo più presuppongono il mancato svolgimento dell'attività lavorativa, a titolo esemplificativo basti menzionare la contribuzione figurativa posta a carico della collettività, la contribuzione volontaria posta a carico del titolare del rapporto previdenziale tesa

---

<sup>24</sup> Basti in questa sede, senza alcuna pretesa di esaustività, ricordare gli accrediti sulla posizione previdenziale di qualsiasi tipo di lavoratore della contribuzione figurativa, della contribuzione a seguito di prosecuzione volontaria, della contribuzione da riscatto. Ed ancora l'applicazione del principio di automatismo delle prestazioni in favore dei lavoratori subordinati. Ma il principio solidaristico si estende anche alla previdenza privata, in considerazione dell'esistenza di un fondo istituito presso l'Inps il cui fine è quello di garantire la posizione contributiva dei lavoratori presso i fondi privati di previdenza ogniqualvolta il datore di lavoro è inadempiente.

a garantire la copertura assicurativa anche per periodi della vita durante i quali non si è svolta alcuna attività lavorativa.

Ma, guardando dalla prospettiva della determinazione della prestazione pensionistica, l'adeguatezza della stessa, sino a quando il nostro sistema ha conosciuto l'istituto, qualora la copertura contributiva, qualunque era il tipo di contribuzione accreditata, non fosse stata idonea a raggiungere un *quantum* di prestazione determinato dal legislatore e quindi si deve ritenere idoneo a raggiungere l'adeguatezza della prestazione, interveniva quest'ultimo con l'integrazione al trattamento minimo.

Una volta liquidata la prestazione pensionistica, trattandosi di prestazione periodica, il legislatore pertanto al fine di garantire, si può ritenere, l'invarianza del valore reale della prestazione e quindi la sua adeguatezza è intervenuto con l'istituzione della perequazione automatica.

Perequazione automatica che una volta introdotta non comporta, nel modello teorico, che:

- a) la stessa sia riconosciuta a tutti i pensionati in egual misura a prescindere dalla misura originaria della prestazione, potendosi prefigurare un modello inversamente proporzionale fra misura della pensione e misura della perequazione tempo per tempo riconosciuta, sempre che questa sommata a quella garantisca l'adeguatezza della pensione fruita;
- b) la stessa non possa essere sospesa, per esigenze si deve immaginare eccezionali, per determinati nei periodi nei confronti di tutti o di parte dei beneficiari di trattamenti pensionistici.

L'analisi economica dell'istituto ha evidenziato che lo stesso, in combinato con il prelievo fiscale, non ha tutelato né i pensionati più agiati, né i più poveri; questi ultimi hanno visto aggravarsi le proprie condizioni di disagio anche perché il paniere di consumo utilizzato non riflette l'effettivo andamento del loro costo della vita nei periodi di accelerazione dell'inflazione<sup>25</sup>.

Da questo dato economico e dalle possibilità teoriche dell'Istituto dianzi delineate è opportuno prendere le mosse pertanto per verificare l'effetto della decisione in commento.

La Corte, dopo una serie di decisioni che avevano giustificato interventi legislativi di blocco della perequazione, ha ritenuto che il blocco dell'istituto per il biennio 2012 – 2013 così come congegnato non poteva superare il vaglio di costituzionalità, con ripresa dell'efficacia della regola generale in tema di rivalutazione dei trattamenti pensionistici nel predetto periodo, fissata dall'art. 69.1, della legge n. 388 del 2000.

Il legislatore, al fine di evitare la prefigurata applicazione dell'istituto, è intervenuto con il decreto legge n. 65/2015, conv.to con modif.ni dalla l. n. 109/2015, sostituendo il comma 25 dell'art. 24 del decreto legge n. 201/2011, conv.to con modif.ni dalla l. n. 214/2011, e inserendo altresì i commi 25 *bis* e 25 *ter*, limitando gli effetti economici della decisione.

Per sommi capi e rinviando in ogni caso alla lettura del testo legislativo, può dirsi che il modello prefigurato è così congegnato:

- a) pagamento di una somma di denaro a titolo di rivalutazione monetaria per il biennio in considerazione, variamente graduata in funzione della misura del trattamento pensionistico (c.d. *una tantum*);

---

<sup>25</sup> In questi termini: L. Dragosei, *Pensioni, indicizzazione e soglie di povertà*, Menabò di *Etica ed Economia*, n. 19 dell'1 aprile 2015, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

- b) esclusione dal beneficio *sub a)* dei pensionati che fruiscono di una pensione superiore a un determinato valore soglia;
- c) consolidamento nel trattamento pensionistico, per gli anni successivi, soltanto di una quota della somma riconosciuta *sub a)*.

A fronte di tale assetto di interessi delineato dalla novella legislativa è da chiedersi se la stessa sia rispettosa del *dictum* della Corte costituzionale e, ancor più a monte, sia rispettosa del dettato costituzionale.

Il primo profilo in esame attiene alla legittimità dall'esclusione del beneficio dei pensionati che percepiscono trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo.

Il legislatore individua il valore soglia agganciandola al valore fissato nella legge di stabilità dell'anno 2014 (si tratta della l. n. 147/2013) per l'applicazione della rivalutazione monetaria durante il triennio 2014 – 2016, ancorché si osservi questa disciplina non esclude dal beneficio i fruitori di pensioni che superino tale valore soglia, ma lo limiti in misura variabile nel corso del triennio, partendo da un minimo del 40 per cento per l'anno 2014.

Ma si osservi ancora che il metro di riferimento, trattandosi di rivalutazione afferente a un periodo antecedente a quello oggetto della legge n. 147/2013, poteva essere individuato nell'ultima delle disposizioni di blocco, ovverosia l'art. 1.19 della legge n. 247/2007 che individua il valore soglia dei trattamenti pensionistici più elevati esclusi dalla rivalutazione per l'anno 2008, in otto volte il trattamento pensionistico.

Orbene il raffronto delle due disposizioni, quella della legge n. 147/2013 e quella della legge n. 247/2007 conduce a ritenere che l'esercizio della ragionevolezza con riferimento al momento di nascita del diritto alla rivalutazione avrebbe dovuto condurre al trascinarsi della regola antecedente al 2011, ancorché ormai priva di efficacia, piuttosto che alla retroattività contenutistica di una disposizione vigente ma afferente a un periodo successivo a quello oggetto di scrutinio di costituzionalità.

Ma sulla questione è da chiedersi, ancor più in radice, se è legittimo escludere dal beneficio della rivalutazione monetaria i titolari di trattamenti pensionistici superiori al valore soglia individuato, una volta che è stata espunta dall'ordinamento la disposizione primigenia dettata dal comma 25, dell'art. 1, l. cit.

Pare a chi scrive che tale esclusione *in toto* dall'applicazione dell'istituto della perequazione automatica nei confronti di determinati soggetti, a fronte dell'inesistenza di una norma preclusiva di tal fatta e in considerazione della ripresa di efficacia a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina generale contenuta nel primo comma, dell'art. 69 della l. n. 388/2000, non sia giustificabile. Di converso sarebbe stato più rispettoso del dettato costituzionale, art. 38, e dell'argomentare fatto dal giudice delle leggi nella sentenza in commento, prefigurare una graduazione del beneficio della rivalutazione in modo sì inversamente proporzionale alla misura del trattamento pensionistico in godimento, ma che in ogni caso avrebbe dovuto garantire al pensionato, anche il più *ricco*, di beneficiare ancorché in misura oltremodo ridotta della rivalutazione del proprio trattamento.

Solo accedendo a tale soluzione si garantisce l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche più elevate, in considerazione della dichiarata illegittimità costituzionale della disposizione.

Adeguatezza si osservi, che, sotto il profilo economico e con il trascorrere del tempo, non significa garantire l'equipollenza economica reale tra quanto percepito la prima volta a titolo di pensione e quanto percepito quale rateo durante la vita del pensionato. In tal caso si deve ritenere che il termine adeguatezza si colori di un significato altro e diverso dal significato che la stessa aveva al momento della prima liquidazione della pensione, perché se così non fosse si dovrebbe predicare l'illegittimità costituzionale di tutte quelle discipline legislative che, con regola a valenza generale, hanno individuato percentuali diverse di rivalutazione inversamente proporzionali alla sorte pensionistica da rivalutare.

Appare però ben chiara la difficoltà di riempire di significato, tempo per tempo, la parola "adeguatezza" allorché si riconosce al legislatore ordinario il potere di modulare l'unico strumento economico atto a garantire il potere di acquisto dei pensionati, in funzione della misura della pensione.

Si osservi che, a quel che consta, escluse le formule di rito contenute al primo comma dell'art. 1 del decreto legge, non vi è alcuna traccia dei motivi che hanno spinto il legislatore ad adottare questa scelta; a meno che non si vogliano dare per buone le spiegazioni giornalistiche che facevano genericamente riferimento a esigenze di bilancio.

Se si prosegue nell'analisi della disciplina, il legislatore riconosce un importo percentualmente ridotto della rivalutazione monetaria, per il biennio di riferimento, ma tale importo non è utilizzato per gli anni successivi nella misura integrale, per ciascuno dei beneficiari, allorché il trattamento pensionistico superi tre volte il trattamento minimo. La voce rivalutazione monetaria del biennio 2012 – 2013 per questi pensionati non è riconosciuta nella misura ridotta fissata dallo stesso legislatore, ma questi fa divenire base pensionistica solo una limitata parte della rivalutazione monetaria afferente ai citati anni.

L'effetto economico del modello sin qui delineato è che i pensionati con trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo si vedono riconoscere a regime, per gli anni successivi al 2013 una percentuale oltremodo ridotta che è una percentuale della percentuale di rivalutazione riconosciuta. A titolo esemplificativo un pensionato che goda di un trattamento pensionistico superiore a tre volte, con la disposizione contenuta nel novellato comma 25 si vede riconoscere per gli anni 2012 – 2013 il 40 per cento della rivalutazione monetaria maturata nel corso di questi anni. Lo stesso pensionato, a far data dal 2014 e quale parte integrante della sua pensione, si vede riconoscere il venti per cento del 40 per cento, in forza del successivo comma 25-*bis*.

La soluzione delineata appare fortemente lesiva del principio di adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, infatti una volta riconosciuto che la decurtazione operata dalla prima delle disposizioni sia rispettosa del dettato costituzionale, non può predicarsi che anche la decurtazione della decurtazione sia anch'essa rispettosa dell'art. 38.2 Costituzione.

Il legislatore nella sua opera di riscrittura dell'ambito di efficacia dell'istituto con riferimento al biennio in considerazione non può legiferare, senza ledere il principio logico di non contraddizione, introducendo una regola che decurta in maniera economicamente non leggera la rivalutazione monetaria, senza consentire un controllo da parte della Corte costituzionale delle scelte attuate che in ogni caso comportano un sacrificio di diritti fondamentali quali sono i diritti

di sicurezza sociale<sup>26</sup>.

Ancora non si può predicare la legittimità costituzionale di una disposizione di tal fatta, perché garantisce in ogni caso l'adeguatezza del trattamento pensionistico e poi affermare che la stessa garanzia è anche assicurata da altra disposizione a valenza questa perenne, perché individua la rivalutazione monetaria che è strutturalmente inserita nel trattamento pensionistico e che farà parte della base di computo delle successive operazioni di rivalutazione monetaria, che riduce ulteriormente e in misura elevata l'importo della rivalutazione monetaria che il pensionato *si trascina*.

Sin qui le considerazioni a valenza interna degli effetti della decisione in commento, le successive pagine saranno dedicate a verificare quali possano essere gli effetti di lungo periodo della medesima decisione che, a parere di chi scrive, ha un nocciolo duro costituito da una scelta di politica del diritto fatta dal giudice delle leggi, con echi lusitani, di porre un argine alle scelte di stampo meramente economico che nel campo della sicurezza sociale stanno conducendo a un arretramento delle tutele assicurate nei sistemi europei, senza però l'individuazione di altri modelli che ancorché con moduli differenti perseguano l'obiettivo che, a quel che consta, non è mai stato abbandonato, ovverosia quello di tutela delle fasce deboli della popolazione.

A fronte di questo dato strutturale appare pertanto non condivisibile l'affermazione fatta da parte della dottrina secondo la quale *"l'intento virtuoso del legislatore (del 2011) era quello di provocare un graduale abbassamento delle pensioni"*<sup>27</sup>.

A chi scrive non pare che si possano accettare scelte legislative strutturali che invece di passare dalla porta principale, ovverosia una nuova ennesima riforma delle pensioni dopo quella del 1995 e quella del 2011, passino attraverso pertugi quali la riduzione della perequazione automatica.

Se il legislatore ritiene che si debba ulteriormente agire sulle pensioni ha il potere e il dovere di farlo, ma utilizzando la strada maestra della riforma di sistema e non strade laterali. Strade queste ultime percorribili solo se vi sono particolari urgenze e che non sono idonee in ogni caso a modificare l'assetto di interessi consolidatosi dopo la legge n. 335 del 1995 e il decreto legge n. 201/2014, conv.to, con modificazioni dalla l. n. 284/2014.

Ma per far questo, tenendo conto che l'ultima modifica strutturale è del 2011 con il passaggio al modello contributivo di tutti i lavoratori, bisognerebbe prima far decantare la cennata modifica e verificare quali sono stati i suoi effetti<sup>28</sup>.

A tale necessario tempo di attesa bisognerebbe poi connettere la verifica dei dati economici al fine di individuare quali siano i bisogni economici del sistema previdenziale italiano nella sua globalità e con riguardo specifico ai trattamenti pensionistici.

Si osservi che le previsioni economiche, secondo la stessa Ragioneria dello Stato, evidenziano a partire dal biennio 2015 – 2016 che il rapporto fra spesa pensionistica e Pil decrescerà

---

<sup>26</sup> Ritorna ancora una volta la questione sistemica in punto di scrutinio di legittimità costituzionale delle scelte del legislatore ordinario ogni qual volta lo stesso giustifica il sacrificio dei diritti fondamentali con la necessità dell'equilibrio del bilancio, senza però dare la possibilità di verificare il percorso dallo stesso compiuto che lo ha portato a sacrificare questi diritti piuttosto che altri e nella misura decisa piuttosto che in una misura differente.

<sup>27</sup> Così: G. Prosperetti, *op. cit.*

<sup>28</sup> Si v. su questo aspetto fra l'altro la ricerca di M. Borella e F. Costa Moscarola, *The 2011 pension reform in Italy and its effects on current and future retirees*, in [www.cerp.carloalberto.org](http://www.cerp.carloalberto.org), working paper 151/15, Settembre 2015.

significativamente per almeno i successivi quindici anni, ovvero sino al 2030, attestandosi al 14,9% alla fine del lasso temporale considerato<sup>8</sup>.

A fronte di tale quadro non pare necessario un ulteriore intervento di sistema del modello così come da taluni invocato, la prospettiva muta se si vuole procedere a un'opera di razionalizzazione del sistema previdenziale, *recte* in questo caso del solo sottosistema pensionistico.

Vuol dirsi che ragionare di nuovi assestamenti del sistema, una volta che il modello contributivo si applica a tutti i lavoratori con riferimento alla contribuzione accreditabile su ciascun rapporto previdenziale dal momento di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 2011, può volere dire compiere operazioni tese a ulteriori risparmi della spesa previdenziale che, senza alcuna pretesa di esaustività, possono così riassumersi:

- riconoscimento del potere del lavoratore di fruire del trattamento pensionistico antecedentemente all'anzianità anagrafica fissata per legge;
- applicazione del modello contributivo a tutti i lavoratori, privati e pubblici, senza eccezioni di sorta ancorché con posizioni previdenziali che, secondo la legge n. 335 del 1995, sarebbero dovute rimanere in seno al modello retributivo;
- estensione del modello contributivo anche con riguardo ai periodi di lavoro che, antecedentemente al decreto legge n. 201/2011, erano coperti dal modello retributivo<sup>9</sup>;
- rideterminazione dei trattamenti pensionistici erogati in funzione della contribuzione accreditata su ciascun rapporto previdenziale;
- annullamento di tutti i trattamenti, comunque determinati, erogati ai pensionati e che non trovano la loro ragion d'essere in rapporti di lavoro.

Le ultime due ipotesi di intervento *supra* delineate ovviamente incidono su prestazioni in essere e prevedono da un verso una scelta politica di smantellamento di sottosistemi previdenziali ad alto impatto mediatico (a titolo esemplificativo la posizione previdenziale dei dipendenti degli organi costituzionali o le prestazioni erogate a soggetti che hanno ricoperto incarichi onorari) e a basso impatto economico.

Da altro verso la possibilità di ricostruire le carriere contributive di tutti i pensionati, strada questa che allo stato non pare facilmente percorribile in specie con riguardo ai dipendenti pubblici.

Per entrambe le ipotesi c'è poi da chiedersi se e sin dove possa estendersi il potere del legislatore nel modificare l'importo dei trattamenti pensionistici erogati. Pare, in via di prima approssimazione, che la modulazione del predetto potere possa essere funzione di un'operazione delineata secondo questi passaggi:

- individuazione della contribuzione effettivamente versata e degli altri tipi di contribuzione accreditati sul rapporto previdenziale del lavoratore;
- individuazione del trattamento pensionistico che, sulla scorta delle regole vigenti, spetterebbe al lavoratore;

---

<sup>8</sup> La prospettata riduzione della spesa pensionistica rispetto al Pil è il frutto sia dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, sia dell'introduzione del sistema di calcolo contributivo.

<sup>9</sup> Si ricordi che parlare di metodo contributivo, contrariamente alla vulgata corrente, non vuol dire che la carriera contributiva del lavoratore è fatta solo di contribuzione effettiva connessa all'espletamento di un'attività lavorativa, prevedendo l'ordinamento che facciano parte della carriera contributiva di ciascun lavoratore, pubblico o privato, subordinato o autonomo, forme di contribuzione che non hanno connessione alcuna con lo svolgimento dell'attività lavorativa, con intervento della solidarietà generale.

- verifica che tale erogazione sia omologa alla media dei trattamenti pensionistici erogati nella categoria di appartenenza del lavoratore ora pensionato, con la conseguenza implicita che tale media riempie di significato la parola adeguatezza del trattamento;
- qualora tale corrispondenza non sia riscontrata, al fine di garantire l'adeguatezza della prestazione, erogazione a carico della solidarietà del differenziale;
- soppressione di tutti gli altri tipi di prestazione fruiti dal pensionato alle quali non corrisponda a monte alcun rapporto di lavoro.

L'estensione del modello contributivo anche a quelle frazioni temporali del rapporto previdenziale che sinora ricadono nel modello retributivo prevede, come le precedenti ipotesi, l'individuazione concreta del tipo di contribuzione versata e anche in questo caso, al pari della precedente ipotesi non pare tale strada sia praticabile con riguardo ai lavoratori del settore pubblico.

Una volta superata questa difficoltà pratica e assicurato che la regola non ha eccezioni di sorta, non pare di intravedere un limite costituzionale che precluda tale innovazione, non vedendosi allo stato diritto quesito da tutelare; fermo restando ovviamente e in prospettiva la necessità che tale innovazione ora per allora garantisca l'adeguatezza della prestazione. Adeguatezza che nella riforma del 1995 era proprio garantita dalla permanenza del modello retributivo per spezzoni temporali.

Il secondo dei possibili campi d'intervento prevede l'estensione delle regole generali in materia di trattamento pensionistico dettate dalle leggi del 1995 e del 2011 a tutti i lavoratori facenti parti di categorie che sinora per scelte legislative si sono sottratte alle stesse. L'intervento di per sé non ha alcuna difficoltà giuridica, ben più alte le difficoltà politiche.

Infine il primo dei possibili campi di intervento legislativo si pone in controtendenza rispetto agli altri possibili campi di intervento e potrebbe avere una sua ragionevolezza se limitato a individuate categorie di lavoratori, quelli che svolgono attività usuranti. Irragionevole appare un uso generalizzato dello strumento che potrebbe altresì prefigurare la creazione di una categoria di pensionati con redditi da pensione non sufficienti a garantire una pensione adeguata che andrebbero alla ricerca di un'altra attività lavorativa ancorché sottopagata ma sufficiente a garantire con la pensione una vita adeguata.

Sin qui si è prefigurato un effetto interno al sottosistema pensionistico, ma si deve porre mente locale da un verso alla circostanza che il sistema previdenziale o meglio il sistema di sicurezza sociale è il frutto della combinazione di una serie di sottosistemi strettamente connessi fra loro. Basti pensare all'intima connessione fra prestazioni pensionistiche e prestazioni riconosciute ai lavoratori sospesi dal rapporto di lavoro o licenziati o alle prestazioni poste a carico del sistema di sicurezza sociale di tipo assistenziale.

Quest'ultima esemplificazione crea un ponte logico oltre che giuridico fra sistema di sicurezza sociale e sistema del lavoro o ancor più ampiamente modello sociale. Vuol dirsi da una parte che il sistema di sicurezza sociale oggi si innerva su un modello lavorativo ove il lavoratore a tempo pieno e indeterminato diventa un esemplare in via di estinzione, con la sua sostituzione da parte di lavoratori a tempo determinato e/o parziale. Pertanto la soluzione previdenziale da prefigurare con effetti, sul piano pensionistico, che saranno visibili nel medio e lungo periodo è quella che riguarda l'individuazione di una tutela dapprima durante i tempi morti fra un lavoro e l'altro, che

saranno sempre più ampî, e successivamente l'individuazione di una tutela pensionistica adeguata che renda *appetibile* al lavoratore di oggi la regolarizzazione del rapporto di lavoro<sup>10</sup>.

Ma, ampliando ancor di più il ragionamento ancorché con osservazioni necessariamente a volo d'uccello e da altra parte, bisognerebbe trovare un metodo *contabile* che chiarisca cosa debba essere annoverato alla previdenza e cosa debba essere annoverato ad assistenza, ancorché entrambe le voci rientrino nel sistema di sicurezza sociale<sup>11</sup>. Tale metodo, con tutti i limiti strutturalmente connessi a divisioni di tal fatta, potrebbe consentire di evitare stucchevoli discussioni sui costi del sistema previdenziale e chiarire una volta per tutte se il nostro legislatore ha ancora interesse a sostenere le fasce deboli della popolazione, apprestando le necessarie risorse economiche, che non hanno tutele previdenziali connesse a rapporti di lavoro, assicurando loro servizi e prestazioni che consentano la loro partecipazione attiva alla società di cui dovrebbero far parte.

Infine, bisognerebbe altresì uscire da fariseismi lessicali, che spesso si celano dietro ragionamenti che si assumono tecnici ma che in realtà sottendono in chi parla o scrive scelte profonde di tipo politico che poi sono ammantate di tecnicismi economici e/o giuridici, e affermare che un sistema di sicurezza sociale quale, pur con le differenze fra uno Stato e l'altro, vi è stato in Europa è una ricchezza e una risorsa per il singolo Paese e per l'Europa e non un costo da ridurre sempre di più.

---

<sup>10</sup> Sulla tutela di lavoratori con le caratteristiche delineate si v.: M. Raitano, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, in *Riv. pol. soc.*, 2011, n. 3.

<sup>11</sup> Su questa *summa divisio* si veda da ultimo: F. Fonzo, *L'Inps di Boeri vuole dire la sua*, in [www.nuovi-lavori.it](http://www.nuovi-lavori.it), newsletter n. 158 del 15.9.2015, ove si commenta la relazione annuale del 2015 del Presidente Inps.