

LA RIFORMA FINALE DEL PENSIONAMENTO PUBBLICO

PAOLO EMILIO ROSSI*

SOMMARIO

1. La pretesa politica di regole eguali per tutti i lavoratori *ex art. 38*, secondo comma, della Costituzione. - 2. Dalla pensione di invalidità alla pensione di inabilità; dalla pensione di anzianità al pensionamento anticipato di vecchiaia. - 3. La funzione generale della pensione pubblica. - 4. Accorpamento nell'INPS delle soggettività pubbliche obbligate all'erogazione. - 5. La flessibilità temporale del diritto perfezionato alla pensione di vecchiaia. - 6. Il sistema contributivo del calcolo del trattamento pensionistico pubblico. - 7. Il diritto costituzionale del pensionato all'adeguamento annuale dell'importo della pensione pubblica al variato costo della vita.

1. La pretesa politica di regole eguali per tutti i lavoratori *ex art. 38*, secondo comma, della Costituzione

La “*pensione pubblica*” è un istituto di valenza politica dell'ordinamento giuridico della previdenza sociale e trova il suo fondamento nel principio costituzionale della «*pari dignità sociale*» dei lavoratori (art. 3, primo comma, Cost.). L'assunto vale per fissare un punto fermo dal quale prendere le mosse ai fini di una obbiettiva analisi dell'intervento straordinario e urgente, assunto in *subiecta materia*, in data 4 dicembre 2011, dal Governo, con l'approvazione del Decreto-Legge recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”.

Un tale intervento si è reso improcrastinabile per affrontare una crisi finanziaria “gravissima”, la quale ha coinvolto, negli ultimi tempi, l'area dell'euro e specificamente il debito sovrano dell'Italia, pari a euro 1.900 miliardi circa. È stato così deliberato un insieme di interventi, i quali, pur nell'emergenza, dovrebbero dar vita a una fase di riforme strutturali dell'economia italiana e, in particolare,

* Professore incaricato di Diritto del lavoro nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

del sistema pensionistico pubblico. La riforma della previdenza del 1995 è stata completata con l'estensione a tutti i pensionandi, dal 1° gennaio 2012, del metodo di calcolo contributivo per la determinazione della misura delle pensioni per le anzianità future. È stato istituito, poi, un sistema flessibile per l'età di pensionamento, che viene elevata a 62 anni per le donne con una fascia di uscita flessibile incentivata fino a 70 anni; per gli uomini la fascia di flessibilità è stata fissata tra 66 e 70 anni. Per le lavoratrici del settore privato l'equiparazione ai lavoratori sotto quest'ultimo profilo avverrà nel 2018, anno in cui, tra l'altro, cesserà di produrre effetti l'anomala fattispecie della pensione di anzianità.

Si tratta, a ben vedere, di una riforma strutturale definitiva e, perciò, "finale" del pensionamento pubblico, rilegittimando costituzionalmente il sistema con le sole due pensioni pubbliche a carattere vitalizio e precisamente quella di inabilità e quella, propriamente ordinaria e generale, di vecchiaia. Questo, del resto, è il quadro del sistema previsto e garantito dalla Costituzione nell'art. 38, secondo comma, dove gli eventi previdenziali di tutela economica sono scanditi, sia pure esemplificativamente, con una significativa virgolettatura così posta: "**in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria**". L'introduzione perversa della pensione di anzianità ha consentito, peraltro, l'accadimento di intollerabili abusi accrescitivi della spesa previdenziale senza che fosse stata mai prevista una partecipazione solidaristica specifica per il finanziamento di tale eccezionale tipo di pensionamento vuoi nell'ambito del regime generale IVS dei lavoratori dipendenti, vuoi riguardo ai regimi speciali dei lavoratori autonomi e precisamente dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e, infine, dei commercianti.

2. Dalla pensione di invalidità alla pensione di inabilità; dalla pensione di anzianità al pensionamento anticipato di vecchiaia

I contributi previdenziali sono destinati al conseguimento di finalità che trascendono gli interessi dei singoli assicurati e hanno carattere generale e natura di veri e propri tributi¹, tanto che devono essere pagati comunque ed in ogni caso, indi-

1 Sulla natura tributaria dei contributi previdenziali si veda, da ultimo: Cass., sez. III pen., 28 aprile 2011 - 25 maggio 2011, n. 20845, con note di F. D'AYALA VALVA, *Anche il contributo previdenziale è un tributo. Conseguenze e prospettive*, in *Giur. e prassi amministrativa*, parte seconda, 2011, p. 293 ss. Ora, di fronte a una giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, la definitiva identificazione giurisprudenziale nell'area dei vigenti tributi della contribuzione previdenziale impone che il Governo trasferisca alla giurisdizione tributaria le controversie in materia di contributi e premi sulla base di quanto è rimasto statuito dalla lontana riforma di cui al D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314. E invero, la mancata attuazione di questa riforma ha comportato un rilevante danno Erariale per diverse decine di miliardi di euro. In proposito si veda: F.P. ROSSI, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione tributaria: reddito da lavoro e imposta contributiva e premi*, in questa Rivista, fascicolo n. 1/2009, p. 69 ss.

pendentemente dalle vicende finanziarie del debitore obbligatovi. L'inesistenza di un nesso di interdipendenza tra l'obbligazione di pagare i contributi e quella di erogare le pensioni pubbliche discende, invero, da una considerazione che è nodale ai fini dell'esatta configurazione dello stesso sistema pensionistico e che pone in evidenza come l'obbligazione contributiva assolva il compito di reperire i mezzi economici necessari per l'espletamento del servizio pubblico di tutela previdenziale dei lavoratori, svolto oggi soltanto dall'INPS che ha incorporato l'INPDAP e l'ENPALS².

Superata la frammentazione degli enti deputati all'erogazione delle pensioni pubbliche, la riforma Monti fa giustizia dei privilegi degli iscritti e dei pensionati ai "Fondi speciali" gestiti dall'INPS in favore dei piloti, dei dirigenti di aziende industriali, dei trasportatori, degli elettrici e dei telefonici. Dal 1° gennaio 2012, difatti, opererà il prelievo di un contributo di solidarietà variabile tra lo 0,3 per cento e l'1 per cento sui pensionati dei predetti Fondi nonché di quello dello 0,5 per cento per coloro che sono tuttora al lavoro. Analogo intervento perequativo mira ad aumentare al 22 per cento, entro il 2018, le aliquote contributive a carico dei lavoratori autonomi con impegni annuali dello 0,3 per cento a partire dal 2012.

Restano fuori dal prelievo forzoso del contributo di solidarietà soltanto le pensioni di vecchiaia, di anzianità e di inabilità nonché gli assegni di invalidità 5 volte inferiori al trattamento minimo garantito dall'INPS.

In un periodo storico di c.d. "sindacalizzazione" della vita politica italiana, occorre ricordare come la pensione di invalidità dei lavoratori dipendenti venisse erogata, a seguito del contenzioso amministrativo o di quello giudiziale, alla stregua di un'indennità di disoccupazione anche dopo l'introduzione della nuova nozione di invalidità pensionabile di cui all'art. 24 della legge n. 160 del 1975 a seguito della sentenza n. 156 del 6 luglio 1971 della Corte costituzionale. In forza di quest'ultima, infatti, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 10 del R.D.L. n. 636 del 1939 nella parte espressa con le parole «*a meno di un terzo del suo guadagno normale per gli operai*» e con le parole finali dello stesso comma «*per gli impiegati*». Senonché, permaneva nei confron-

Per avere un concreto riscontro sulla fondatezza delle ripetute denunce di danno all'Erario per la mancata attuazione della riforma, anche di natura giurisdizionale, del D.Lgs. n. 314 del 1997, è da far notare come ben 120mila controversie con il Fisco, pendenti al 1° maggio 2011 di valore non superiore a 20mila euro, abbiano fruito dell'agevolazione prevista dalla manovra correttiva di cui all'art. 39 (*Disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria*), comma 12, del D.-L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazione nella legge 15 luglio 2011, n. 111, portando nelle casse dell'Erario oltre 138milioni di euro. La norma di legge ha previsto la possibilità per il contribuente di chiudere la controversia di diritto tributario versando 150 euro per gli importi fino a 2000 euro e al di sopra di questa soglia una percentuale variabile tra il 10 e il 50 per cento del valore della lite a seconda dell'esito del giudizio.

- 2 L'art. 21 del D.L. c.d. "Salva Italia" del 4 dicembre 2011 statuisce che, «in considerazione del processo di convergenza ed armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'applicazione del metodo contributivo, nonché al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale e assistenziale, l'INPDAP e l'ENPALS sono soppressi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e le relative funzioni sono attribuite all'INPS».

ti dell'assicurato, che avesse presentato domanda di pensione di invalidità, il superato metodo di accertamento della riduzione dell'eliminato parametro della sua capacità di guadagno e, quindi, non della riduzione della sua capacità di lavoro in occupazioni confacenti alle attitudini dello stesso pensionando³.

Dalla legge n. 160 del 1975, per giungere ad un diverso giudizio medico-legale sull'invalidità pensionabile, si dovette attendere l'emanazione della legge 12 giugno 1984, n. 222, di revisione della disciplina, per l'appunto, dell'invalidità pensionabile, per veder contenuta l'emorragia della spesa previdenziale per una tale voce di pensionamento. E intanto era cresciuto in modo significativo il debito sovrano dell'Italia.

È appena il caso di accennare come attualmente la nozione di invalidità pensionabile si differenzi nelle due fattispecie previdenziali dell'assegno ordinario d'invalidità, non a carattere vitalizio, e della pensione ordinaria di inabilità. Si ha così diritto a quest'ultimo trattamento quando il lavoratore o lo stesso titolare dell'assegno d'invalidità, sempre a causa di infermità o di difetto fisico o mentale, si venga a trovare nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Giunti a questo punto, è doveroso chiarire le cause storiche che hanno generato, specificamente riguardo alla spesa relativa al pensionamento pubblico, il continuo e costante aumento del debito sovrano dell'Italia. Negli anni '70, invero, l'elaborazione scientifica della problematica previdenziale si era sviluppata intorno alla tesi se la pensione pubblica potesse o no configurarsi come permanente strumento di garanzia democratica delle libertà politiche e civili del cittadino nell'idea della giustizia sociale più che della sicurezza sociale⁴. In quegli anni risultò strettissimo il legame operativo tra determinazione parlamentare di scelta redistributiva e pretesa egoistica dell'assicurato a ricevere comunque la maggior somma possibile di denaro in trattamento pensionistico. Esempi macroscopici, che dettero luogo ad una vera e propria ingiustizia sociale, riguardarono,

3 Vero è che la pensione erogata per l'invalidità dell'assicurato poteva essere giustificata solo in quanto avesse trovato il suo presupposto in un guadagno mancato o cessato, altrimenti si sarebbe introdotta «la seguente stranissima novità destinata all'eversione di tutti i rapporti: l'invalido che lavora ha diritto a due trattamenti pieni, l'uno come salario e l'altro come pensione; e sarebbe un bell'incentivo per le forze verdi e per il loro entusiasmo, nonché un bello stimolo al miglioramento ed al perfezionamento quando l'optimum del compenso non verrebbe espresso dal raggiungimento dell'ultimo gradino o di uno degli ultimi gradini della scala in salita delle occupazioni e delle responsabilità, ma dalla discesa in basso o dallo sprofondamento al livello dell'invalidità». Così, U. CHIAPPELLI, *Il «guadagno di fatto» nell'assicurazione obbligatoria invalidità gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale*, in «*Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*», Milano, 1967, vol. II, p. 173.

4 Per le diverse interpretazioni della dottrina giuslavorista sulla portata dell'idea di sicurezza sociale cfr.: BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services - Memoranda from Organisation. Report and Appendix G to Report. Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942* (H.M. Stationery Office), II, London, 1947; M. PERSIANI, *Sicurezza Sociale*, in Nss. D.I., XVII, 1970, p. 300 ss.; IDEM, *Il quadro evolutivo della sicurezza sociale in Italia*, relazione svolta al Convegno su *Riforma dell'assistenza e prestazioni previdenziali* (Istituto per gli studi sui servizi sociali, 23-25 novembre 1972), Roma, 1973; G. MAZZONI, *Esiste un concetto giuridico di sicurezza sociale?*, in *I problemi della sicurezza sociale*, 1967, p. 177 ss.

da un lato, le leggi sui benefici combattentistici in favore dei soli pubblici dipendenti, emanate a dispetto dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione⁵, e, dall'altro, le leggi in materia di ricostruzione e di regolarizzazione di posizioni assicurative pubbliche a fini pensionistici, che hanno dato luogo a una inaspettata "valanga" di domande di ex dipendenti dei partiti politici e dei sindacati, approvate da un'apposita Commissione sedente presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e sin dall'inizio non suscettibili di controllo di veridicità né da parte dell'INPS, né da parte della Corte dei Conti⁶.

Ed è così che la pensione di anzianità ha finito per acquisire una intoccabilità socialmente rivendicata! Del resto, il collegamento introdotto legislativamente tra i requisiti soggettivi dei 35 anni di anzianità assicurativa e contributiva e il raggiungimento di una data età pensionabile è avvenuto quando ormai, per questo tipo di pensionamento, l'inerte carico finanziario era già giunto ad un ingiustificabile livello di spesa pubblica pensionistica rispetto al costo sostenuto per l'erogazione delle pensioni di inabilità e di vecchiaia.

Del tutto diverso, quanto a legittimità costituzionale, è l'istituto del pensionamento anticipato di vecchiaia o, come detta ora l'art. 24, comma 3, del D.L. Monti, della «*pensione anticipata*», che, al comma 6 di tale articolo, ridefinisce il requisito soggettivo con l'innalzamento dell'anzianità contributiva a 42 anni e 1 mese per coloro che perfezionano il relativo diritto nell'anno 2012 «*ad età inferiori ai requisiti anagrafici di cui al comma 4*»⁷.

Per quanto, poi, riguarda il diritto per l'accesso al trattamento pensionistico anticipato dei prestatori di lavoro addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, il Decreto-Legge in parola ha apportato modifiche e integrazioni all'articolo 1 del D.Lgs. 21 aprile 2011, n. 67. In particolare, i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti⁸ conseguono il diritto al trattamento pensioni-

5 U. CHIAPPELLI, *Gli ex combattenti nati al momento giusto, impegnati nella guerra giusta, occupati al posto giusto, e che hanno lasciato il lavoro al momento giusto, secondo una legge ingiusta dichiarata giusta*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1976, p. 853 ss., nota alla Corte cost., sent. 28 luglio 1976, n. 194.

6 Cfr.: Legge 15 febbraio 1974, n. 36; Legge 12 gennaio 1977, n. 4; Legge 22 dicembre 1980, n. 932, e legge 9 giugno 1999, n. 172, di riapertura del termine per la regolarizzazione delle posizioni assicurative in favore dei lavoratori dipendenti dei partiti politici, delle associazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, nonché degli ex dipendenti delle disciolte confederazioni sindacali. La responsabilità circa la fondatezza dell'inerte domanda dell'assicurato è rimasta nel tempo in capo al rappresentante legale del partito o del sindacato che ha curato l'inoltro della medesima alla competente Commissione ministeriale per l'inappellabile decisione di legittima efficacia di essa.

7 A decorrere dal 1° gennaio 2012 e con riferimento agli assicurati che hanno acquisito il diritto a far tempo da questa stessa data, il requisito oggettivo anagrafico per il perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia risulta essere definito in 66 anni di età per i lavoratori dipendenti e 66 anni e 6 mesi per i lavoratori autonomi.

8 In virtù dell'art. 2 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 19 maggio 1999 (pubblicato nella G.U. n. 208 del 4 settembre 1999) sono state individuate le seguenti mansioni particolarmente usuranti: a) «*lavori in galleria, cava o miniera*»: lavorazioni svolte in sotterraneo con carattere di prevalenza e continuità; b) «*lavori nelle cave*»: mansioni svolte dagli addetti alle cave di materiale di pietra e ornamentale; c) «*lavori nelle gallerie*»: mansioni svolte dagli addetti al fronte di avanzamento con carattere di prevalenza e continuità; d) «*lavori in cassoni ad aria compressa*»; e) «*lavori svolti dai palombari*»;

stico, a decorrere dal 1° gennaio 2012, con 60 anni di età e 36 anni di anzianità contributiva, mentre dal 2013 tale diritto sarà perfezionato con 61 anni di età e sempre con 36 anni di anzianità contributiva. Per i lavoratori che prestano la loro attività con turni notturni per un numero di giorni lavorativi annui inferiori a 78 e che maturano i requisiti per l'accesso anticipato fino al 31 dicembre 2011 la riduzione del requisito di età anagrafica, prevista dal comma 5 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 108 del 2011, non può superare: a) un anno per coloro che svolgono le predette attività per un numero di giorni lavorativi all'anno da 64 a 71; b) due anni per coloro che svolgono le predette attività lavorative per un numero di giorni lavorativi all'anno da 72 a 77. Invece, dal 1° gennaio 2012, per questi stessi lavoratori che prestano le suddette attività per un numero di giorni lavorativi annui inferiori a 78, il requisito anagrafico (60 anni per il 2012 e 61 anni dal 2013) e il valore somma della tabella B di cui all'allegato 1 della legge n. 247 del 2007 restano così incrementati per il perfezionamento del diritto alla pensione anticipata: a) di due anni (62) e di due unità (98) per coloro, che svolgono la predetta attività per un numero di giorni lavorativi all'anno da 64 a 71; b) di un anno (61) e di una unità (97) per coloro che svolgono quelle stesse attività per un numero di giorni lavorativi all'anno da 72 a 77⁹.

3. La funzione generale della pensione pubblica

Riteniamo che la riforma pensionistica Monti, che segue quella Dini del 1995, costituisca un intervento che è "finale" in questa delicata materia in quanto riallinea definitivamente i tipi della pensione pubblica al dettato costituzionale.

È stata così cancellata ogni grave distorsione politico-finanziaria che l'egoismo

f) «lavori ad alte temperature»: mansioni che espongono ad alte temperature, quando non sia possibile adottare misure di prevenzione, quali, a titolo esemplificativo, quelle degli addetti alle fonderie di 2° fusione, non comandate a distanza, dei refrattaristi, degli addetti ad operazioni di colata manuale; *g) «lavorazione del vetro cavo»:* mansioni dei soffiatori nell'industria del vetro cavo eseguito a mano e a soffio; *h) «lavori espletati in spazi ristretti»:* con carattere di prevalenza e continuità e in particolare delle attività di costruzione, riparazione e manutenzione navale, le mansioni svolte continuativamente all'interno di spazi ristretti, quali intercedini, pozzetti, doppi fondi, di bordo o di grandi blocchi di strutture; *i) «lavori di asportazione dell'amianto»:* mansioni svolte con carattere di prevalenza e continuità.

La legge ha considerato così lavori particolarmente usuranti quelli per il cui svolgimento è richiesto un impegno psicofisico estremamente intenso e continuativo condizionato da fattori che non possono essere previsti con misure idonee. Essa ha individuato le suindicate attività nell'articolo 2 del citato decreto ministeriale, nell'ambito del quale, per l'appunto, sono rimaste definite le mansioni particolarmente usuranti, in ragione delle caratteristiche di maggiore gravità dell'usura che esse presentano anche sotto il profilo dell'incidenza della stessa usura sulle aspettative di vita, dell'esposizione al rischio professionale di particolare intensità, dei peculiari tratti dei rispettivi ambiti di attività con riferimento alle componenti socio-economiche che le connotano.

9 Cfr.: comma 6-bis inserito dal comma 12 dell'art. 24 del D.L. "Salva Italia" in discorso dopo il comma 6 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 67 del 2011.

corporativo dei singoli ha sviluppato nel tempo in seno al regime generale dell'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. L'articolo 24 del decreto "Salva Italia", declinato in ben 20 commi, statuisce, difatti, *regole uguali per tutti i lavoratori*, aventi diritto, nei confronti direttamente dello Stato, «*che siano preceduti ed assicurati mezzi adeguati alla loro esigenza di vita*» in caso di pensionamento (art. 38, secondo comma, Cost.). Sul piano storico, è da dire come, nella formulazione dei principi volti a promuovere una migliore protezione della condizione umana in generale (art. 38, primo comma, Cost.) e, in particolare, di quella dei lavoratori, il Costituente del 1948 si fosse ispirato a quella eguaglianza sociale che la formula programmatica, contenuta nell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, incorpora con riferimento specifico anche alla pensione, quale strumento pubblico di sollievo dal bisogno economico del cittadino lavoratore. D'altronde, una volta attribuito allo Stato il compito di realizzare la tutela pensionistica pubblica (art. 38, quarto comma, Cost.), il rapporto giuridico previdenziale s'incardina immediatamente tra l'INPS, oramai unico erogatore delle pensioni, e coloro nei cui confronti avviene il pagamento del relativo trattamento, decampando, per un certo verso, da ogni nesso di sinallagmaticità tra l'obbligazione tributaria dei contributi e quella di corrispondere la pensione dovuta. Cosicché, il diritto del singolo alla liberazione dal bisogno economico, rappresentando il nucleo del nuovo sistema progettato dallo Stato democratico, si carica del tratto qualificante del *fine pubblico* per il quale il rapporto che lo esprime è posto in essere, con la pretesa politica, però, dell'impegno dello Stato al suo compiuto soddisfacimento in forza del principio costituzionale della solidarietà, sempre legata alla realizzazione di una giustizia sociale piena. Qui sta la fonte giustificatrice di tutta la riforma Monti!

Il tratto solidaristico della pensione, intesa come erogazione di denaro pubblico, ci consente di individuare la funzione generale della medesima nella garanzia di un certo tenore di vita che il singolo conserva o migliora attraverso, per l'appunto, la percezione del reddito pensionistico, previsto e assicurato anche come trattamento minimo.

Orbene, se il fondamento politico della pensione può essere individuato nel già citato principio della pari dignità sociale dei lavoratori, va osservato come detto fondamento reagisca sulla funzione generale della stessa pensione, recuperando a pieno la domanda costituzionale di «*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» (art. 2 Cost.) proprio al fine di garantire al pensionato un'esistenza libera e dignitosa. Nell'idea del diritto della previdenza sociale sono rimaste configurate, pertanto, la solidarietà politica nella funzione del pensionamento pubblico come strumento di redistribuzione del reddito nazionale e la solidarietà sociale nel fine previdenziale di liberazione dal bisogno economico, mentre si è qualificato il versamento contributivo come espressione della solidarietà economica delle forze della produzione e del lavoro. La conseguenza è che la pensione rappresenta,

per il suo titolare, un diritto politicamente inviolabile e, come tale, resta collocato tra i diritti inviolabili dell'uomo. Peraltro, essendo funzionalizzata ad assicurargli la dignità nella libertà, essa assume il tratto di una condizione determinante per l'effettivo esercizio e godimento, da parte dello stesso titolare, dei diritti civili e politici anche in ambito europeo. Vero è che l'essere stesso della pensione, quale fenomeno economico generalizzato a garanzia e a rafforzamento del sistema democratico, ha comportato il graduale inevitabile superamento della concezione di assicurazione sociale - basata sull'esigenza previdenziale di tutelare la categorie attraverso la solidarietà corporativa o di gruppo - per giungere ad esprimere un assai ben definito «*interesse pubblico*», per il cui soddisfacimento lo Stato fa costantemente ricorso alla «*solidarietà generale*».

A ben vedere, la portata positiva dell'eguaglianza sociale che la formula programmatica, contenuta nel citato art. 3, secondo comma, della Costituzione, esprime, finisce per trovare proprio nella pensione, vale a dire nello strumento pubblico di erogazione di ricchezza, una concreta consonanza e, quindi, un punto fermo e costante di riferimento per perseguire la parità sostanziale o di fatto. Così, la predetta proposizione costituzionale assume una parte determinante nella rilettura dello stesso principio di eguaglianza, atteso che esso impedisce di introdurre distinzioni segnatamente anche in relazione alle «*condizioni personali e sociali*» e, quindi, ha forza per rigettare ogni eventuale forma pensionistica di irragionevole speciale favore o sfavore con riguardo a singole categorie o ad attività particolari dei lavoratori. Attenzione, però, che questo assunto non vuol significare che il principio costituzionale d'eguaglianza accolga l'ingiustificato agguagliamento delle diverse posizioni previdenziali, ma solo che esso reclama la previsione di parità di condizioni giuridiche per il conseguimento di benefici economici che dipendono da identiche fattispecie pensionistiche - così, ad esempio, in materia di pensionamento per inabilità o per vecchiaia - e che restano ineluttabilmente caratterizzati dalla loro natura pubblica. Ecco che, a nostro avviso, la riforma pensionistica di Monti, riguardata nel contesto della direttiva dell'eguaglianza sostanziale, sembra di poter essere in grado di far coincidere, strutturalmente e per le future generazioni, la nozione di uguaglianza con la giustizia distributiva. Ne deriva comunque che la rimozione degli ostacoli di ordine economico deve essere compiuta sempre nelle forme dello Stato di diritto, in modo che la stessa riforma pensionistica risulti compatibile con la conservazione della parità giuridica soprattutto in tema di calcolo dei relativi trattamenti, i quali solo così possono rappresentare momenti decisivi per la realizzazione dello Stato sociale di diritto.

4. Accorpamento nell'INPS delle soggettività pubbliche obbligate all'erogazione

All'articolo 21 del Decreto-Legge in commento è stata disposta la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS sulla base della considerazione per cui, nell'intento di ridurre i costi degli apparati pubblici, è stato valutato necessario attuare un processo di convergenza e armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'uniforme applicazione del metodo contributivo, oltre al fatto di dovere migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale e assistenziale.

Le funzioni dei predetti Enti sono state attribuite all'INPS, il quale è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi dei medesimi. La legge ha, poi, previsto l'emanazione di decreti interministeriali di natura non regolamentare, da emanarsi entro 60 giorni dall'approvazione dei bilanci di chiusura delle relative gestioni degli Enti soppressi, in forza dei quali le risorse strumentali, umane e finanziarie di questi ultimi vengono trasferiti all'INPS con queste puntualizzazioni che i due posti di direttore generale degli Enti soppressi vengono trasformati in altrettanti posti di livello dirigenziale generale dell'INPS, mentre i dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza. Inoltre, i posti corrispondenti all'incarico di componente del Collegio dei sindaci dell'INPDAP rimangono così attribuiti: *a)* in considerazione dell'incremento dell'attività dell'INPS, due posti, di cui uno in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e uno in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, incrementano il numero dei componenti del Collegio dei sindaci dell'INPS; *b)* due posti in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e tre posti in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze sono trasformati in posizioni dirigenziali di livello generale per le esigenze di consulenza, studio e ricerca del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. A sua volta, sempre a ragione dell'incremento delle funzioni assegnate all'INPS per effetto di detta incorporazione, il *Consiglio di indirizzo e vigilanza* di tale Istituto viene integrato di sei rappresentanti per la cura degli interessi ai quali corrispondevano le attività istituzionali di ciascuno degli Enti soppressi. Spetta, infine, all'INPS il compito di provvedere al riassetto organizzativo e funzionale a seguito dell'avvenuta soppressione dei due Enti previdenziali e, conseguentemente, di operare una razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure concernenti la serie dei servizi pubblici da svolgere. Ciò dovrà comportare la conferma previsionale di una riduzione dei costi complessivi di funzionamento, relativi al "maggiorato" INPS, non inferiore a 20 milioni di euro nell'anno 2012; a 50 milioni di euro per il 2013 e a 100 milioni di euro a decorrere dal 2014. Vale segnalare, peraltro, come i previsti risparmi saranno versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo ammortamento titoli di Stato.

5. La flessibilità temporale del diritto perfezionato alla pensione di vecchiaia

Con l'avvio definitivo nei confronti di tutti i lavoratori assicurati del sistema di calcolo contributivo della pensione dovuta, a far tempo dal 1° gennaio 2012, in forza del Decreto-Legge n. 201 del 2011, vale ribadire, in via pregiudiziale, come la posizione assicurativa del soggetto tutelato costituisca un vero e proprio diritto soggettivo pubblico del medesimo.

E infatti, il precetto costituzionale, che impone allo Stato di prevedere e assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita di tutti i lavoratori in caso di pensionamento, assegna, con tutta immediatezza, a ciascuno dei medesimi un diritto inviolabile nei confronti dello stesso Stato al fine di ottenere quanto necessario per restare in quel caso liberati dal bisogno economico, assicurando loro e le loro famiglie «*un'esistenza libera e dignitosa*».

Dal punto di vista dell'interesse politico protetto, va affermato come il predetto diritto venga attribuito, in termini privatistici e individuali, con uno specifico potere per la tutela dell'interesse generale al godimento e al libero esercizio dei diritti civili e politici. A ragione di ciò, la legge dispone, anche riguardo ai lavoratori autonomi, la costituzione automatica del rapporto giuridico previdenziale, intercorrente tra il prestatore di lavoro subordinato e l'INPS, istituito in adempimento del dovere costituzionale di tutela economica pubblica, nel momento stesso in cui quel prestatore ponga in essere un'attività lavorativa retribuita alle dipendenze e sotto la direzione di un datore di lavoro.

In proposito, però, è senz'altro utile, dinanzi alla commentata "riforma finale" del pensionamento di diritto pubblico, rendere avvertiti del fatto che la storia di questo istituto previdenziale si appunti ad una struttura tipicamente assicurativa delle diverse forme di intervento dello Stato. Tale struttura, però, non può certo dirsi sia stata completamente travolta dai nuovi principi di solidarietà politica, economica e sociale, proclamati dalla Costituzione, anche se è doveroso riconoscere che il lento ma costante processo di svuotamento del concetto di assicurazione sociale, informato all'idea del rischio professionale e a quella della solidarietà corporativa, abbia notevolmente modificato, nell'interno, lo schema strutturale delle varie forme obbligatorie di previdenza e, più specificamente, di pensionamento.

Consegue come, in un certo senso, sia rimasto immutato, sul piano amministrativo-finanziario, il sistema operativo della tutela pensionistica del lavoratore, sistema che secondo l'ordinamento corporativo, che esaltava la previdenza come un'alta manifestazione del principio di collaborazione, doveva rispecchiare la logica dell'impegno dei datori di lavoro e dei prestatori a «concorrere proporzionalmente agli oneri di essa». Tale sistema, infatti, correlava, in particolare, la prestazione pensionistica al risultato di quell'impegno contributivo e, quindi, condizionava non solo il sorgere del diritto ad essa ma anche l'entità del trattamento, vale a dire l'intensità della stessa tutela previdenziale.

Dall'analisi di breve cenno del quadro normativo del diritto previdenziale anteriore emerge come il diritto alla posizione assicurativa del lavoratore dipendesse del tutto dall'adempimento di particolari obblighi imposti al datore di lavoro e come il comportamento omissivo di quest'ultimo potesse addirittura, in caso di intervenuta prescrizione dei contributi, nullificare la tutela previdenziale obbligatoria non solo in favore del lavoratore interessato, ma anche rispetto ai suoi familiari superstiti in caso di decesso. Ebbene, il riconoscimento costituzionale di un diritto soggettivo del prestatore di lavoro alla tutela pensionistica ha comportato un ribaltamento delle posizioni giuridiche di ciascuna parte del rapporto di lavoro, sia all'interno che all'esterno di questo, riguardo al tradizionale schema assicurativo, nel senso cioè che il datore di lavoro non è più arbitro della formazione e dei contenuti del rapporto previdenziale, a cui - giova precisarlo - non partecipa e resta in ogni caso estraneo, anche se la legge gli impone l'adempimento di obblighi ad esso strumentali attraverso un distinto rapporto giuridico che è quello, come s'è visto, contributivo, avente carattere fiscale. È, viceversa, l'Ente previdenziale ad essere obbligato a garantire, per conto dello Stato, al lavoratore la tutela previdenziale, per cui la posizione assicurativa di quest'ultimo non origina più da un comportamento del datore di lavoro, bensì sorge *ipso iure ipsoque facto* con lo svolgimento stesso della prestazione lavorativa retribuita e subordinata ovvero con l'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli oppure negli albi degli artigiani e dei commercianti. La posizione assicurativa, infatti, rappresenta il contenuto patrimoniale di base del rapporto previdenziale e, come tale, essa è produttiva di per sé di effetti economici a favore del lavoratore che ne è titolare. Ne consegue che soggetto passivo di detta posizione non è il datore di lavoro, bensì l'Ente previdenziale nei confronti del quale il lavoratore è ammesso ad esercitare quel diritto soggettivo pubblico alla tutela pensionistica, che ha, come determinante punto di riferimento, proprio, per l'appunto, la sua stessa posizione assicurativa.

La riforma in parola assegna a quest'ultima un valore patrimoniale decisivo riguardo al trattamento economico che l'assicurato-pensionato riceve a seguito dell'inerente liquidazione e del coevo spegnimento di essa.

6. Il sistema contributivo del calcolo del trattamento pensionistico pubblico

Attraverso l'applicazione del c.d. metodo contributivo, infatti, la pensione erogata risulta essere equivalente ai contributi versati nell'arco dell'intera vita lavorativa. I contributi accreditati, però, vengono rivalutati annualmente sulla base della media quinquennale del *Prodotto interno lordo* (PIL). A seguito della domanda all'INPS per ottenere la pensione di vecchiaia, il montante maturato corrispondente ai contributi versati rivalutati è tradotto nel relativo trattamento

mediante l'utilizzazione di una serie di coefficienti stabiliti per legge, che sono correlati all'età di pensionamento e che, in sostanza, vanno collegati alla sopravvivenza media futura dei pensionabili.

Il metodo contributivo, peraltro, presenta questo profilo positivo che esso dà la possibilità di prevedere incentivi o disincentivi con diretto riferimento al momento in cui il lavoratore decide di veder liquidata la propria posizione assicurativa in relazione e per effetto dell'avvenuto perfezionamento del diritto alla pensione. Senonché, è da dire come l'esito finale del calcolo di quest'ultima secondo il metodo contributivo resti fortemente condizionato dall'incremento o no del *Pil*, la cui scarsa crescita di questi ultimi anni, d'altronde, ha certamente penalizzato le aspettative dei lavoratori interessati. Peraltro, il nuovo sistema di calcolo è stato introdotto per intero soltanto nei confronti di coloro la cui posizione assicurativa è stata costituita dopo il 31 dicembre 1995, mentre esso è stato previsto *pro rata* nei confronti di coloro i quali avevano maturato meno di 18 anni di contribuzione alla data sempre del 31 dicembre 1995. È verosimile che, con la riforma Monti, i lavoratori che trarranno benefici dalle nuove disposizioni saranno coloro che avranno percepito redditi elevati da lavoro e che, vantando un'anzianità contributiva prolungata, avranno liquidata la pensione in età avanzata. Interessante, poi, è la previsione legislativa di modalità attraverso le quali i coefficienti di conversione previsti per applicare il metodo contributivo sono estesi per le età oltre i 65 anni e sino al compimento dei 70 anni, i quali ultimi rappresentano il limite entro il quale è consentito il pensionamento flessibile di vecchiaia da parte degli assicurati. Qui, è possibile indicare il tratto caratteristico della maggior produttività economica della posizione assicurativa, conseguibile in virtù dell'esercizio libero e discrezionale del lavoratore nel fissare il momento del suo pensionamento a domanda.

7. Il diritto costituzionale del pensionato all'adeguamento annuale dell'importo della pensione pubblica al variato costo della vita

L'effettività della tutela pensionistica pubblica presenta due ben distinte situazioni giuridiche e precisamente quella relativa al perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia in presenza di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni, ma con la condizione che l'importo della pensione da liquidare risulti essere non inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale, spettante al cittadino ultrasessantacinquenne, inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere. In proposito, va segnalato come il requisito anagrafico per il conseguimento del predetto assegno resterà incrementato di un anno a decorrere dal 1° gennaio 2018. L'altra situazione giuridica concerne la rivalutazione annuale non solo dell'assegno sociale sulla base della variazione media quinquennale del pro-

dotto interno lordo (PIL) nominale, calcolata dall'ISTAT con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare, ma anche dei trattamenti di importo complessivo fino, però, a tre volte il trattamento minimo erogato dall'INPS. Ciò è stato giustificato dall'ultimo comma dell'art. 24 della riforma Monti sulla base della considerazione della grave e contingente situazione finanziaria dell'Italia e, quindi, per esigenze ineludibili di politica economica generale. Resta comunque fermo, sia pure in via astratta, l'importante principio, già affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 288 del 13 luglio 1994, secondo cui l'adeguatezza della pensione va salvaguardata affinché possa restare garantita nel tempo, all'iniziale adeguatezza della medesima, il carattere dell'effettività.

RIASSUNTO

La gravissima crisi finanziaria, che ha posto in serie difficoltà l'area europea dell'euro nel corso del mese di novembre 2011, ha costretto l'Italia a straordinari interventi legislativi con l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio nell'anno 2013. È stato approvato così dal Governo il Decreto-Legge n. 201 del 2011 recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito in legge dal Parlamento il 22 dicembre 2011.

L'Autore, nell'approfondire le innovative disposizioni sul pensionamento pubblico, ritiene come tale ultimo intervento configuri *in subiecta materia* una riforma strutturale definitiva e, perciò, "finale", rilegittimando costituzionalmente il sistema pensionistico con le sole due pensioni pubbliche a carattere vitalizio: la pensione di inabilità e quella ordinaria di vecchiaia. Sull'argomento, in particolare, l'Autore riafferma l'effettività della tutela del diritto costituzionale del pensionato all'adeguamento annuale dell'importo erogato al variato costo della vita.

SUMMARY

The very serious financial crisis, which put much of the Eurozone in difficulty during November 2011, has forced Italy to make extraordinary legislative interventions with the objective of achieving a balanced budget by 2013. It was thus approved by Government Decree - Law no. 201 in 2011, "Urgent availability for growth, equity and consolidation of the public accounts," made into law by the Parliament on 22 December 2011.

The Author, in going into the innovative dispositions concerning public pensions, maintains that like the latest intervention, a definitive structural reform should be present in *subiecta materia* and therefore "final," constitutionally re-legitimising the pension system with the only two public pensions with a

life annuity: disability pension and old age pension. On this argument in particular, the Author reaffirms the effectiveness of overseeing the constitutional right of the pensioner to annual adjustment of the amount allocated to the varying cost of living.