

**Monografie e ricerche di Diritto della Sicurezza Sociale**

*Collana diretta da*

**Maurizio Cinelli - Giuseppe Ferraro - Roberto Pessi**

---

# **PENSIONI DEL SETTORE PUBBLICO E SOSTENIBILITÀ**

*a cura di*

**Aldo Carosi e Maurizio Cinelli**



**2021**

**G. Giappichelli Editore – Torino**

## PREFAZIONE

### GLI INCERTI SCENARI DELL'ODIERNA PREVIDENZA

di *Aldo Carosi e Maurizio Cinelli*

La previdenza è a un bivio, e non da oggi. Volendo coltivare la metafora, si potrebbe dire, allora, più puntualmente, che essa staziona da qualche tempo di fronte a quel bivio, ancora incerta sulla direzione da prendere; nella consapevolezza, comunque, che la via nota non è più praticabile.

In sostanza, una situazione di stallo, di fronte ad un quadro normativo nel frattempo profondamente innovato sulla base di canoni non corrispondenti a quelli tradizionali; ma senza la certezza, ancora, che quanto si è venuto definendo possa considerarsi anticipazione di nuova configurazione da imprimere al sistema.

L'osservatore, comunque, è esposto allo sconcerto che deriva dal constatare come, da un periodo storico particolarmente attento alla valorizzazione del sistema di tutela pensionistica – specie nel settore pubblico –, sia stato possibile passare, così rapidamente e drasticamente, ad un totale superamento di quell'impostazione, dando vita ad una realtà nella quale il bacino delle pensioni (per proseguire con la rappresentazione figurativa) dà l'impressione di essere considerato, se non come un serbatoio da prosciugare, di certo come fonte di prelievo, alla bisogna, di acque da destinare altrove.

Una pacata riflessione ci fa avvertiti che si tratta di una situazione, verosimilmente ineluttabile, da porre in relazione con la complessità della realtà contemporanea, le tensioni sociali in atto, i profondi mutamenti che hanno investito l'economia, le tecnologie, la stessa realtà antropologica; e senza che di tutto ciò si possa ritenere conseguita, ancora, la necessaria stabilizzazione.

E, tuttavia, quello che maggiormente inquieta è avvertire, da vari segni, come siano già operative (sottese ai rivolgimenti che nello specifico ambito sono il riflesso inevitabile di altri rivolgimenti e delle reciproche interconnessioni) dinamiche in contrasto con gli stessi valori fondanti del sistema generale di protezione sociale; se non, ancora, vere e proprie strategie di attacco a quei valori.

Una realtà, quella attuale, inevitabilmente ancora in movimento – e verso approdi al momento non individuabili –, della quale, dunque, allo stato, non si può che prendere atto. E, tuttavia, si tratta anche di situazione che impone di fare i conti, fin d'ora, con alcuni effetti: ad esempio, con la obsolescenza di riferimenti o concetti già di particolare, pregnante valore sistematico (vedasi, ad esempio, la sopravvenuta inattualità del riferimento sistematico al concetto di pluralismo, o, per altri versi, anche a quello di universalità delle tutele), o la relativizzazione, sempre più marcata, di altri concetti (tra i quali, *in primis*, il concetto di adeguatezza delle prestazioni, sempre più proiettato, nella comune vulgata, a confondersi con il concetto di sufficienza).

Un quadro, in sostanza, che nel suo complesso lascia intravedere i prodromi di problematiche riferibili al cuore stesso dell'ordinamento pensionistico (e, dunque, all'intero sistema previdenziale, le pensioni essendone il fulcro), così come a mettere in discussione lo stesso basilare principio di intangibilità dei valori fondamentali di quell'ordinamento.

In tale contesto, nel quale – se si fa ben attenzione – è dato cogliere la latenza di dinamiche non ancora del tutto definite e palesi, ma sicuramente più radicali e dirompenti di quelle già manifeste e che finiscono per condizionare anche la riflessione e la naturale esigenza di confronto su temi e problematiche di assoluta rilevanza.

Per esemplificare, le delicate questioni che riguardano le perduranti diseguaglianze e sperequazioni interne al sistema; la solidarietà intra e intergenerazionale; l'universalità delle tutele, finiscono per essere oggetto, non di rado, di una discussione nella quale sempre più frequentemente gli argomenti addotti a sostegno delle rispettive tesi non riescono a farsi apprezzare, a torto o a ragione, per quanto essi esprimono. Il confronto tende a spostarsi su quanto di inespresso sia, o si sospetti essere, ad essi (più o meno artatamente) sotteso.

È da ritenere che ce ne sia a sufficienza per alimentare, se non proprio una cultura del sospetto, una realtà nella quale il dibattito (piccole o grandi che siano le questioni interessate) rischia di risultare sostanzialmente falso nei suoi stessi termini di riferimento. Un rischio, oltretutto, spesso alimentato dal diffondersi di una tecnica sostanzialmente mistificatoria, applicata al linguaggio e alla terminologia, della quale non di rado è fautore lo stesso legislatore.

Si tratta di un quadro, dunque, nel quale non mancano le tinte fosche, che, pur evocando una realtà che, come scontato, non riguarda soltanto il settore dell'ordinamento al quale qui si riferisce, contribuisce, comunque, a rendere ancor meno agevole affrontare, con le dovute serenità e obiettività, i tanti problemi che la materia previdenziale oggi pone sul tappeto.

\*

Le criticità che l'attuale sistema pensionistico presenta nel settore pubblico non sono interamente sovrapponibili a quelle del settore privato, o, comunque, non si presentano con la stessa fisionomia.

Invero, i fattori di crisi che interessano quest'ultimo sono plurimi e ben noti. Comunque, volendo focalizzare l'attenzione su quanto, in estrema sintesi, possa, al proposito, considerarsi specifico del settore, il riferimento va inevitabilmente alla crisi del modello assicurativo. Una crisi in gestazione già da tempo, a dire il vero, ma che è giunta a compimento quando il tipo *standard* di lavoro subordinato e pieno, sul quale quel modello era costruito, ha ceduto spazi sempre maggiori alle forme di lavoro discontinuo, oggi particolarmente diffuse, dando luogo, dunque, a rapporti che tendono a essere caratterizzati dalla frequente alternanza di tempi di lavoro e tempi di non lavoro. Il riflesso in ambito previdenziale di tale fenomeno è l'allungamento dei tempi di maturazione dei requisiti di anzianità assicurativa e contributiva per l'accesso al pensionamento, fino a rendere, talvolta, addirittura irraggiungibile quell'accesso.

Può anche essere ricordata, perché altrettanto pertinente e significativa, anche la vicenda che, a partire all'incirca dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo, sta conducendo ad un progressivo incremento della componente, per così dire, privatistica del sistema previdenziale. Una vicenda non certo "casuale", bensì frutto di un disegno e la regolamentazione con legge della previdenza complementare ne ha rappresentato l'emblematico, particolarmente significativo avvio di ristrutturazione del sistema sulla base di un "doppio pilastro", come si suol dire: cioè, sulla base di una costruzione funzionale alla sempre più stretta combinazione tra "pubblico" e "privato", la quale, attraverso dosaggi vari e diversificate configurazioni delle due componenti, consenta di trasferire progressivamente alla mano e alla iniziativa private i costi di sempre più ampi e significativi segmenti dell'ordinamento di protezione sociale.

Nel settore pubblico le criticità che sogliono essere richiamate per giustificare interventi restrittivi in ambito pensionistico sono essenzialmente rappresentate, invece, dalle situazioni di privilegio, dalle quali si sostiene che il settore sia ampiamente e ingiustificatamente interessato, e dalle quali, dunque, si sostiene che debba essere bonificato: donde l'enfatizzazione, in chiave perequativa, delle iniziative di "taglio" agli importi delle pensioni più elevate, che, come ben sappiamo, si susseguono ormai con allarmante frequenza.

Un dato, tuttavia, accomuna le vicende di entrambi i settori: l'approccio "riduzionista" dei trattamenti pensionistici, tanto quelli in corso di godimento, quanto quelli in fase di maturazione, propugnato in funzione del

miglioramento delle politiche di bilancio e di razionalizzazione-contenimento della spesa pubblica: in un contesto ideologico nel quale sostanzialmente si dà per scontata nei fatti, se non nelle enunciazioni, la pregiudiziale subalternità dei diritti sociali al pareggio di bilancio.

Si tratta di una politica delle pensioni che, sulla base di tali presupposti, suole essere presentata come inevitabile, determinata da esigenze superiori e ineluttabili.

Tuttavia, una analisi condotta con rigore su politiche e flussi finanziari e tecniche di bilancio, e che dunque non si lasci condizionare dai luoghi comuni e dalle argomentazioni fondate su petizioni di principio, rivela come assai spesso sia proprio tale approccio – in sé considerato, ma considerato anche in relazione agli elementi circostanziali che ne accompagnano le concrete manifestazioni – a rivelarsi portatore delle maggiori criticità. Criticità, d'altra parte, che non risultano essere soltanto di carattere tecnico, ma che coinvolgono anche i valori del sistema.

Nella prima parte del volume sono analizzati e discussi proprio tali aspetti critici, e ad essa, dunque, si rimanda. Non pochi sono, comunque, gli spunti di riflessione offerti da un tema così delicato, come è, appunto, quello dei condizionamenti finanziari imposti al sistema delle pensioni; un argomento, invero, quello che fa leva sulle esigenze di bilancio per accreditare la necessità dei tagli in questione, che, per più aspetti, richiede di essere demistificato, e che rivela, comunque, un approccio alla specifica questione approssimativo, che finisce per risultare incoerente, contraddittorio, non trasparente più spesso di quanto si possa supporre.

E proprio di questo si tratta, in particolare, nel saggio di apertura, dove si illustra con dovizia di argomenti e dati, quanto poco sia corretto giustificare, in nome della lotta al “privilegio”, gli interventi restrittivi in questione.

In effetti, da un punto di vista strettamente tecnico, il dato che, al proposito, colpisce più di altri è l'assenza, assai spesso, di una adeguata istruttoria finanziaria, che evidenzia, in relazione alla situazione data, non soltanto il fabbisogno, ma anche il gettito e i risultati attesi.

La “regola” risulta essere, piuttosto, l'approssimazione, la petizione di principio, la non trasparenza; con la conseguenza che spesso le criticità maggiori nascono proprio dalle iniziative sedicenti perequative.

Dal punto di vista assiologico, poi, non si può di certo dire che da tale modalità di approccio i principi di equità e di solidarietà ne escano rafforzati; anzi, non appare ingiustificato affermare che problematiche di particolare pregnanza, come quella della solidarietà intergenerazionale, rischiano addirittura di essere stravolte. Lo stesso *deficit* pensionistico, d'altra parte, solitamente invocato a giustificazione delle misure di riduzione o

contenimento dei trattamenti in corso, per buona parte risulta rappresentare, ad un'osservazione attenta, un debito accumulato dallo Stato nei confronti di generazione di lavoratori per i quali i contributi in realtà non sono stati accantonati e gestiti dai datori di lavoro pubblici.

E si potrebbe anche far riferimento, volendo continuare, alla discutibilità di certi criteri utilizzati per la formulazione di statistiche o di bilanci o per l'apprezzamento dei flussi finanziari o, ancora, far riferimento alla destinazione, di quella contribuzione non utilizzabile a fini pensionistici, perché relativa a posizioni assicurative in via definitiva rimaste incomplete, e, dunque, non suscettibili di dar diritto a prestazione alcuna (ma comunque definitivamente incamerate dagli enti), che, fino ad alcuni lustri fa, ha avuto gli onori della cronaca con la denominazione di "contributi silenti", per poi far perdere le proprie tracce.

\*

A fronte di una politica sulle pensioni che risulta così legata agli impulsi del momento o, sotto altri profili, ad iniziative approssimative, e, soprattutto, a fronte, più in generale, di una montante tendenza culturale e politica diretta a contenere e a ridimensionare la funzione pubblica di valori assolutamente centrali, dei quali la Costituzione è l'espressione – quei valori della solidarietà e dell'uguaglianza sostanziale, dei quali anche il sistema delle pensioni si alimenta (e che comunque non si esauriscono nelle politiche di redistribuzione della ricchezza, includendo anche la comune tensione a progettualità condivise), l'ultimo baluardo a difesa di quei valori è indubbiamente rappresentato dalla Corte costituzionale.

In effetti, specie negli ultimi tempi, il ruolo di "fonte" normativa sostanziale, che la giurisprudenza del Giudice delle leggi di fatto svolge – non sempre in piena consonanza con le altre fonti, è vero, ma anche in virtù di tale caratteristica contribuendo a quella pluralità di visioni della quale si può dire che l'ordinamento previdenziale, in generale, abbia tratto e tragga beneficio – è risultato particolarmente impegnato a fornire indicazioni anche operative, delle quali far tesoro: dalla riaffermazione del principio della adeguata istruttoria, alla delimitazione dei criteri di operatività del principio di ragionevolezza, alla fissazione di criteri e regole per l'impiego endoprevidenziale (in presenza di iniziative legislative di "taglio") dei prelievi sulle pensioni più elevate.

Alla Corte costituzionale, in sostanza, va riconosciuto – specialmente in un momento come il presente così delicato e così carico di incertezze, in cui la stessa identità del sistema di protezione sociale risulta essere in predicato – un decisivo ruolo di presidio di ultima istanza. Se un rischio va ravvisato,

questo potrebbe essere dato, semmai, dal fatto che, in una situazione di incertezza sui futuri sviluppi del sistema e di approssimazione nell'apprezzamento e nella gestione degli aspetti finanziari, come quella in riferimento, la sottile linea di confine tra prerogative legislative e prerogative del giudice costituzionale possa non essere sempre puntualmente rispettata.

Quello che, tuttavia, è giustificato attendersi dalla Corte è tutt'altro che un (irrealistico) ruolo di supplenza. Per restare nell'ambito della iniziale metafora, piuttosto che l'indicazione di quale strada scegliere, sembra più giusto attendersi che, anche questa volta, ma questa volta con ancor maggiore vigore, la statuizione di principio della Corte svolga il suo ruolo di bussola.

\*

Il presente volume raccoglie le relazioni dei partecipanti (magistrati contabili, professori universitari, esperti della materia) alla serie di convegni organizzati dalla Scuola di alta formazione della Corte dei conti nel periodo che va dal 13 al 19 aprile 2021. Le relazioni – debitamente rivisitate alla luce del dibattito che ad esse è seguito – presentano, nel loro insieme, i tratti distintivi di una vera e propria ricognizione delle problematiche più significative della materia, quali si pongono nel delicato, controverso momento che il sistema delle pensioni – e quello del settore pubblico in particolare – sta attraversando.

Idealmente, il materiale che compone il volume è suddiviso in tre parti.

La prima parte riguarda le tematiche dell'affidamento del pensionato sulla stabilità del proprio trattamento economico – nel periodo della vita in cui inevitabilmente le *chances* operative della persona risultano più deboli – e quelle inerenti ai sempre più frequenti tagli e riduzioni della previdenza. Sullo sfondo di tale dicotomia la riflessione abbraccia le diverse prospettazioni del legislatore e della giurisprudenza nazionale e multilivello, circa i concetti di equilibrio dell'ordinamento previdenziale, dell'equilibrio di bilancio, di sostenibilità del sistema di *welfare*, di equità e intra e inter-generazionale.

La seconda parte (che comprende i capitoli II e III) si occupa di profili sostanziali e processuali che i continui sommovimenti normativi hanno indotto nella giurisprudenza e, in particolar modo, nella giurisprudenza di merito della Corte dei conti, e, più in dettaglio, l'analisi di quanto concerne i benefici contributivi e gli indennizzi per l'esposizione a lavorazioni pericolose.

L'ultima parte coincide con il capitolo IV, il quale può essere definito il capitolo della "memoria". Memoria dell'Olocausto e degli orribili fatti del-

la seconda guerra mondiale, ma anche dell'incidenza di tali fatti sul patto fondante della nostra democrazia e dei rapporti sociali che caratterizzano la nostra collettività: la Costituzione del 1948, che i padri costituenti concepirono rigida, in quanto processualmente protetta da maggioranze che potessero sconvolgerne i metaprinicipi, ma flessibile per quel che riguarda l'apertura all'evoluzione ermeneutica, culturale, etica, scientifica, che da sempre caratterizza la storia dell'uomo. Così intesa, la storia è la prima stella cometa del cuore e della ragione.





LA PENSIONISTICA PUBBLICA  
E GLI INSCINDIBILI RAPPORTI  
CON LA PREVIDENZA, L'ASSISTENZA  
E IL MERCATO DEL LAVORO



# L'INSOSTENIBILE INCERTEZZA DELLA PENSIONISTICA PUBBLICA

di *Aldo Carosi*

SOMMARIO: 1. La pensionistica pubblica tra privilegi del passato e tagli apodittici del presente. – 2. L'impatto sul bilancio del regime pensionistico pubblico antecedente all'era del "raffreddamento". – 2.1. Elementi sinallagmatici dei trattamenti di pensione sotto il profilo dell'equità intergenerazionale. – 3. Equilibri del sistema previdenziale ed equità intergenerazionale. – 3.1. Equità intergenerazionale e intragenerazionale nella gestione del bilancio dello Stato nella prospettiva nazionale ed europea. – 4. Aporie in ordine al concetto di equilibrio del sistema previdenziale nella più recente giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU. – 4.1. Il caso delle pensioni svizzere. – 4.2. Sostenibilità e riduzioni. – 4.3. Il principio dell'istruttoria normativa. – 5. Equilibrio del sistema pensionistico ed equilibrio del bilancio. – 5.1. Sostenibilità e capacità contributiva. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. *La pensionistica pubblica tra privilegi del passato e tagli apodittici del presente*

Il metaforico titolo di questa riflessione, che parafrasa il famoso libro di *Milan Kundera*, si ispira alla continua ricerca di approdi sicuri attraverso cui i pensionati contemporanei, durante il crepuscolo della propria vita, esorcizzano la pesantezza esistenziale derivante dai ripetuti e pressanti condizionamenti provocati dagli eterogenei interventi normativi sul regime delle prestazioni previdenziali.

È un dato di fatto che il nostro sistema previdenziale, nella sua configurazione generale, appare costellato di incongruenze, inefficienze, inaffidabilità e sperequazioni arbitrarie. Uno sguardo d'insieme al più ristretto ambito pensionistico conferma una pleora di punti critici e di risposte inadeguate.

In questa sede ci si limiterà a riflessioni sintetiche sulla pensionistica pubblica con particolare riguardo ai più recenti provvedimenti legislativi e alla evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel quadro del sistema multilivello delle fonti.

Nella pensionistica pubblica quel che colpisce l'osservatore è il passaggio da un'era particolarmente attenta alla valorizzazione della previdenza del dipendente pubblico – talmente attenta da raggiungere in alcuni casi connotati di ingiustificato privilegio (si pensi alle pensioni *baby*) – ad una dominata dal “raffreddamento” della rivalutazione e dalla riduzione delle pensioni limitata alla sola categoria dei dipendenti pubblici.

Questo *focus* sulla pensionistica pubblica non potrà tuttavia non fare i conti con la complessità delle componenti politiche, giuridiche, economiche, antropologiche e sociali che caratterizzano l'età contemporanea. Componenti che costituiscono un tessuto interdipendente, interattivo e “inter-retroattivo” (si pensi alla tematica dei diritti quesiti e della tutela dell'affidamento)<sup>1</sup> che caratterizza il settore indagato. Così, ad esempio, immanente è l'interazione delle problematiche in esame con il mercato del lavoro nell'ambito della sfera economica globalizzata e con le questioni inerenti all'incertezza delle relazioni sociali, così pesantemente incise dalla complessità contemporanea<sup>2</sup>.

In questo contesto può essere fuorviante, ad avviso di chi scrive, rispolverare riflessioni e arresti dottrinali antecedenti all'impetuoso fenomeno della globalizzazione e alla cosiddetta liberalizzazione del mercato del lavoro. Ad esempio, la categoria del “pluralismo previdenziale”<sup>3</sup> è ancora validissima se rapportata ai canoni tradizionali della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, allo stretto legame tra gli artt. 36 e 38 della Cost. e alla lettura dell'art. 81 Cost. prima della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1/2012. Al contrario appare una forzatura applicare una simile qualificazione alla previdenza contemporanea fortemente conculcata dalla ragione erariale e da una divulgazione politica di maniera, fortemente influenzata da luoghi comuni e tecniche assertive.

Molti elementi storici interagiscono in modo disordinato nella interpretazione delle novità normative, di volta in volta adottate o semplicemente

---

<sup>1</sup> Sul tema M.E. LOCCI, *Il diritto alla pensione, il legittimo affidamento e i diritti questi*, in atti del presente Convegno.

<sup>2</sup> L'influenza della globalizzazione sulle scelte, sugli orientamenti e sulle decisioni assunte dai Governi, sulle istituzioni politiche, sulle amministrazioni, sui centri di potere economico, sui singoli individui mostra continui spazi di approfondimento e coinvolge la comunità scientifica in una vivace dialettica. Sulla interrelazione tra previdenza, assistenza e mercato del lavoro si rinvia all'esame a tutto campo di M. D'ONGHIA, *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2017.

<sup>3</sup> Sul punto R. SCOGNAMIGLIO, *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *Dir. lav.*, 1993, 1, p. 89 ss.

discusse<sup>4</sup>. Convitato di pietra, spesso evocato espressamente, talvolta solo presupposto, è l'assunto secondo cui la pensionistica pubblica dovrebbe scontare il "peccato originale" di essere stata l'area dei privilegi immotivati. Privilegi immotivati che avrebbero scardinato gli equilibri della finanza pubblica, caricando sulle generazioni future oneri che in qualche modo dovrebbero essere indennizzati dai percettori dei vitalizi.

In tale prospettiva è utile ricordare la tematica delle "pensioni d'oro", espressione che non nasce con la valenza semantica di privilegio ma con l'intenzione storica di dare un sostegno-indennizzo a coloro che avevano partecipato al conflitto della Seconda guerra mondiale. Diversa ma spesso associata è la tematica delle "pensioni *baby*" che evoca il perdurare di immotivati privilegi in un'epoca segnata dalle restrizioni. Assimilata alle precedenti è quella della indicizzazione automatica delle pensioni, additata da molti come causa di turbamento strutturale dell'equilibrio dei conti pubblici.

Una premessa è necessaria per analizzare in modo obiettivo i problemi sul tappeto: se l'obiettivo di fondo – che ufficialmente ispira la riduzione delle pensioni – è quello di reperire le risorse per elevare i bassi livelli di reddito e di pensione, è preliminare la verifica circa l'efficacia dei tagli previdenziali selettivi verso i pensionati pubblici. Tagli selettivi e riduzioni di trattamenti già acquisiti in nome di quella esigenza che può essere sinteticamente definita come "solidarietà previdenziale".

## 2. L'impatto sul bilancio del regime pensionistico pubblico antecedente all'era del "raffreddamento"

Gli interventi di "prelievo settoriale"<sup>5</sup> disposti dal legislatore nei tempi più recenti si ispirano ad una "clausola inespressa" (ma agevolmente indi-

---

<sup>4</sup>Sul punto A. CORSETTI, *Problematiche di diritto intertemporale nell'evoluzione dell'ordinamento pensionistico*, in atti del presente Convegno.

<sup>5</sup>Questa espressione nasce da quella corrente di pensiero (della quale si è fatto spesso interprete l'INPS) secondo cui il *welfare* del nostro Paese si fonderebbe sul valore della solidarietà, intesa come contribuzione – da parte dei soggetti interessati alla previdenza, alla assistenza, alla sicurezza sociale – per il superamento di gestioni in difficoltà, in ragione dei mezzi economici di dette categorie e non di quella più generale dei contribuenti. La finalità di fondo sarebbe quella di poter usufruire poi delle prestazioni al momento del bisogno. In tal modo la contribuzione solidale consentirebbe di superare la disparità tra fondi e gestioni creando una sorta di vaso comunicante tra quelli temporaneamente in attivo e quelli temporaneamente in passivo, ridistribuendo così le risorse disponibili in modo da garantire la continuità nell'erogazione dei servizi.

viduabile dietro le pieghe delle singole disposizioni di dettaglio), secondo cui l'approccio "endoprevidenziale" dei prelievi sarebbe più efficace e diretto nel reperire risorse finanziarie "fresche". A tale assunto la giurisprudenza – ed in particolare quella della Corte costituzionale – ha risposto con argomentazioni non sempre uniformi. Ciò soprattutto quando si è trattato di confrontare questo indirizzo di pensiero con il diverso orientamento ermeneutico della medesima Consulta basato sulla tradizionale lettura congiunta degli artt. 36 e 38 della Cost.

Dunque, occorre stabilire se l'approccio "riduzionista" di posizioni pensionistiche già acquisite sia effettivamente decisivo nel miglioramento delle politiche di bilancio e, più in particolare, nella implementazione delle entrate necessarie a fronteggiare la spesa sociale di analoga natura.

Sotto il profilo storico è utile ricondurre la tematica alle origini e alla consistenza dell'impatto economico dei precedenti regimi pensionistici che hanno influenzato in modo consistente la spesa pubblica. Regimi che – per comodità di trattazione – sono stati riassunti in quello attuativo della legge dei combattenti (n. 336/1970), delle pensioni *baby* e delle pensioni di eccessiva dimensione.

Nel 1972 il governo provvide ad emanare i decreti attuativi della legge 24 maggio 1970, n. 366 «Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed enti pubblici *ex* combattenti e assimilati».

I decreti indussero l'esodo di migliaia di dipendenti civili appartenenti a tutte le amministrazioni pubbliche. L'"induzione" derivava dal fatto che l'incentivazione economica superava addirittura la remunerazione corrente dei dipendenti e assicurava una pensione superiore a quella che avrebbero maturato rimanendo in servizio. Ciò senza contare la maggiore durata del vitalizio a parità di aspettativa di vita e la possibilità per il personale – transitato in quiescenza nel pieno della capacità lavorativa – di svolgere attività di natura privata interagendo negativamente sul piano occupazionale.

Come già accennato, questo fenomeno attuativo ispirò la locuzione "pensioni d'oro" che solo successivamente assunse l'accezione dispregiativa di privilegio ingiustificato.

Ma le provvidenze della legge n. 336/1970 non avevano natura di privilegi ingiustificati bensì indennitaria verso una serie di soggetti che avevano perso anni importanti della loro vita e della loro gioventù impegnati in un conflitto che avevano subito come classe chiamata alle armi (o in posizione assimilata) dal Governo del loro Paese<sup>6</sup>. Semmai – come vedremo in pro-

---

<sup>6</sup>Occorre ricordare che durante il conflitto e anche dopo la fine della guerra questi soggetti non avevano potuto avviare la carriera di pubblici funzionari che avrebbero assunto tardivamente, molto in ritardo rispetto a cittadini più giovani e, non di rado, meno qua-

sieguo – mancò una effettiva copertura di queste disposizioni indennitarie in grado di reggersi su una analisi costi benefici, appropriata e documentata in modo da creare un più trasparente e corretto rapporto sinallagmatico tra obiettivo perseguito, misura del beneficio e risorse disponibili.

Certo l'impatto sui bilanci pubblici fu imponente ma oggi non si può più parlare di oneri rilevanti derivati da quei provvedimenti legislativi perché i beneficiari sono morti quasi tutti insieme ai loro aventi causa. Quel che rilevano, ai fini della nostra osservazione, sono semmai i costi indiretti di tale operazione normativa. Gli oneri dei benefici combattentistici, infatti, sono stati pagati in larga parte con i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro dal 1973 in avanti. Ciò ha impedito di gestire in modo adeguato queste risorse provenienti dall'attività lavorativa con il risultato di creare un meccanismo a catena per cui i vitalizi pubblici sono pagati con i contributi dei soggetti in attività (con eventuale integrazione dello Stato) anziché con quelli individualmente versati nel corso della attività. In sostanza, si tratta – almeno per questa parte di pensionistica – di vero e proprio debito pubblico accumulato dallo Stato in questo periodo verso le generazioni coinvolte in questo meccanismo a cascata.

Per quel che riguarda le *baby* pensioni, esse furono introdotte in Italia nel 1973 con l'art. 42 del d.P.R. n. 1092 che consentiva il pre-pensionamento nell'impiego pubblico<sup>7</sup>. Mette conto sottolineare come il decreto legislativo fu firmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri per l'organizzazione della pubblica amministrazione, per il tesoro e per il bilancio, e ricevette il parere favorevole della commissione parlamentare, votato sia dalla maggioranza che dalla opposizione di quel tempo. Tale normativa ebbe applicazione, con marginali modifiche, fino alla riforma Dini del 1995 che introdusse la pensione di anzianità.

È indubbio che le pensioni *baby* hanno avuto un impatto nefasto sulla finanza pubblica sia per gli oneri connessi al numero dei beneficiari sia per i riflessi sulle politiche occupazionali, perché quasi tutti i *baby* pensionati hanno praticato altre attività, essendo nel pieno della capacità lavorativa, in tal modo precludendo importanti sbocchi alla disoccupazione giovanile.

Tuttavia anche nel loro caso l'impatto attuale sulla finanza pubblica non è comprimibile poiché, pur essendo ancora molti i beneficiari, la stragrande maggioranza di essi è ormai avanti con l'età e percepisce una pensione

---

lificati sotto il profilo professionale e culturale. In quei periodi, infatti, l'Amministrazione doveva necessariamente reperire con ogni mezzo personale civile in grado di mandare avanti la macchina amministrativa.

<sup>7</sup> 14 anni 6 mesi e 1 giorno di contributi per le donne sposate con figli; 20 anni per gli statali; 25 per i dipendenti degli enti locali.



che è quasi un obolo, quindi difficilmente riducibile senza scendere sotto il livello di povertà, per il quale sono previsti interventi dello Stato sia sotto il profilo previdenziale che assistenziale.

Venendo alla sequenza storica degli interventi riduttivi<sup>8</sup> occorre innanzitutto menzionare l'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il quale impose un contributo di solidarietà solo a carico di alcuni trattamenti previdenziali obbligatori (quelli che superavano il massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335). Successivamente la legge 24 dicembre 2003, n. 350, all'art. 3, comma 102 fissò, per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà nella misura del 3 per cento; quella di conversione del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (legge 15 luglio 2011, n. 111) introdusse un contributo di perequazione, «*in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014*»<sup>9</sup>.

Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), stabilì un contributo di solidarietà del 3 per cento per i redditi complessivi di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, sulla parte eccedente il predetto importo, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, poi prorogato al 31 dicembre 2016 con la legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014). La stessa legge, con l'art. 1, commi 486 e 487, prevedeva, a decorrere dal 10 gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS.

Infine, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), attraverso l'art. 1, comma 261, dispose che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto

---

<sup>8</sup>Per una puntuale ricostruzione della dinamica dei “tagli” M.E. LOCCI, *Il diritto alla pensione, il legittimo affidamento e i diritti questi*, in atti del presente Convegno.

<sup>9</sup>Il contributo era pari al 5 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; tale soglia veniva elevata al 15 per cento, per la parte eccedente 200.000 euro, con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.