

ABOLIZIONE VITALIZI E NUOVA DISCIPLINA DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI  
DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO E DEI CONSIGLIERI REGIONALI

AS N. 2888

Note di lettura e spunti di riflessione

Mauro Nori

**Premesse**

Le seguenti note di lettura al ddl AS n. 2888 - relativo all'abolizione dei vitalizi dei Parlamentari -, esplicitano non opinioni basate sull'opportunità o l'equità dell'intervento normativo che non competono a chi scrive, bensì considerazioni esclusivamente tecniche e problematiche interpretative di rango costituzionale e di coordinamento con le altre disposizioni del sistema previdenziale vigente.

**Art. 1 e 2**

E' bene sottolineare che in tema di trattamenti previdenziali un principio di carattere generale fissato dalla giurisprudenza di legittimità (su tutte Cass. Sez Unite n. 8433 e 9492 del 2004), esclude la possibilità di un mutamento di titolo dei trattamenti previdenziali in essere, fatte salve specifiche fattispecie attivate ad istanza dei beneficiari che non comportano riduzione del trattamento in essere.

Peraltro, nel caso di specie la trasformazione del titolo dei trattamenti da vitalizi in pensioni calcolate con il sistema contributivo e la conseguente creazione di una nuova gestione previdenziale - ancorchè speciale -, determina non solo effetti formali (modifica del titolo di riferimento), ma, stimola riflessioni di profilo costituzionale e produce effetti anche nel coordinamento interpretativo con le altre disposizioni del sistema previdenziale.

Sotto il profilo costituzionale è opportuno sottolineare che nel caso in esame è indubbio che i vitalizi dei componenti le assemblee elettive parlamentari - ferma restando la specialità di tale istituto -, abbiano natura previdenziale.

Pertanto, il mutamento del titolo associato ad una irragionevole *reformatio in peius* del trattamento previdenziale in essere - a seguito della modifica retroattiva del criterio di calcolo previdenziale -, potrebbe esporre la norma a rischi di censura di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 2, 36 e 38 della Cost. per una lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, affidamento e adeguatezza del trattamento previdenziale riformato rispetto al lavoro/servizio prestato.

Con riferimento più in generale al coordinamento di tali disposizioni con le disposizioni vigenti in ambito previdenziale si segnalano alcune difficoltà interpretative.

Un primo rilevante problema sono gli effetti sulle gestioni INPS, sulle Casse privatizzate ex d. lgs 509/94 e sugli Enti previdenziali costituiti ex d. lgs 103/96.

In effetti la trasformazione del vitalizio in trattamento previdenziale calcolato con il sistema contributivo, pone immediatamente la necessità - ad avviso dello scrivente -, di costituire/avere una posizione assicurativa presupposta ancorchè per i vitalizi in essere - fittizia e costituita ex post - di cui il trattamento previdenziale si pone in logica conseguenza.

Tale (ri)costruzione porrà certamente all'interprete - che sia l'Ente o la Cassa previdenziale o ancora il giudice chiamato a dirimere una controversia - il problema dell'applicazione di tutti i principi e gli strumenti previsti dalle gestioni dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) e dalle gestioni esclusive (Pubbliche) ed esonerative (Speciali), ovvero tutte quelle azioni corrispondenti a diritti supposti o accertabili, quali ad esempio, riscatti, ricongiunzioni, supplementi, rimborsi di contribuzione, utilizzo di contribuzioni silenti ect.

### **Art. 3**

Tale norma che invita ad uniformare i vitalizi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al nuovo regime, pena conseguenze sui trasferimenti statali, non sembra porre ulteriori problemi interpretativi sul versante previdenziale.

### **Art. 4**

L'assoggettamento ai versamenti dei contributi previdenziali - trattenuti d'ufficio sull'indennità parlamentare - secondo il regime previsto per il trattamento dei pubblici dipendenti prevede 8,80% o 8,85% a seconda della gestione di riferimento (Cassa Pensioni Trattamenti dello Stato CPTS o Cassa Pensioni Insegnanti CPI e Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari CPUG) a carico del "dipendente" (Deputato o Senatore) ed il restante al "datore di lavoro" (Bilanci Parlamentari).

Pertanto quale è la gestione di riferimento se il Parlamentare o il componente dell'Assemblea Regionale non è già dipendente pubblico ?

Si ritiene al riguardo che dovrà essere meglio precisata la gestione di riferimento o andrà consentito al parlamentare di optare per una delle gestioni dell'Amministrazioni dello Stato.

In merito all'opzione per il trattamento economico in godimento presso la Pubblica Amministrazione di appartenenza non vi sono problemi interpretativi ulteriori.--

### **Art. 5**

Su questa disposizione si pone il problema interpretativo di quale sia l'età di riferimento prevista dal comma 2 che richiama l'art. 24 del DL n. 201 del 2011. Poiché il citato art. 24 pone età differenziate tra lavoratori (dipendenti, autonomi) tale problema si ripropone anche all'interno delle categorie dei lavoratori delle amministrazioni dello Stato che presentano età di pensionamento differenti (es. Magistrati, Prof. Universitari, Militari ect).

Pertanto, anche per questo profilo, per i Parlamentari non appartenenti ad amministrazioni dello Stato si porrà il problema di individuare/far optare per una delle gestioni delle Amministrazioni dello Stato per individuare l'età anagrafica regolata dal comma 2 dell'art. 5 e conseguentemente in quale gestione si colloca tale posizione.

## **Art. 6 - 7 - 8 - 9**

Il combinato disposto dell'art. 6 che definisce il trattamento previdenziale dei parlamentari con il sistema contributivo e l'art. 2 che nella parte finale dispone un collegamento ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali, pone tre ordini di problemi.

In primo luogo, abbiamo già visto che l'assimilazione alle gestioni previdenziali dei dipendenti pubblici delle Amministrazioni dello Stato pone il problema di quale sia la gestione di riferimento tra quelle individuate, e, conseguentemente l'eventuale coordinamento delle relative e specifiche regole, laddove non omogenee.

In secondo luogo, il riferimento dell'art. 2, primo comma, ai criteri vigenti per i dipendenti delle amministrazioni statali, pone immediatamente l'assimilazione degli anni di mandato parlamentare antecedenti al 1995, ai periodi previdenziali dei dipendenti pubblici (e privati).

Pertanto, gli anni di mandato ante 1995 dovrebbero essere calcolati con le regole del sistema retributivo, con una retribuzione ragionevolmente commisurata all'ultima indennità percepita all'atto della quiescenza.

Viceversa, qualora si adottasse una interpretazione di ricalcolo integrale con il sistema contributivo, anche per i periodi antecedenti al 1995, si avrebbe una ingiustificata disparità di trattamento con i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (salvaguardati con il mantenimento del regime di calcolo retributivo) con relativo contenzioso e fragilità delle disposizioni in esame ad eventuali, specifiche eccezioni di costituzionalità.

## **Art. 10 - 11 - 12**

La disciplina prevista per le future pensioni ai superstiti, con il richiamo alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 41 della legge n. 335 del 1995, non presenta problemi interpretativi diversi da quelli per le altre gestioni AGO ed alle forme esclusive ed esonerative della stessa, così come i criteri di rivalutazione dei medesimi trattamenti.

Ben più rilevanti problemi interpretativi pone il combinato disposto dell'art. 10 e dell'art. 12 sulla trasformazione dei vitalizi in essere in pensioni ai superstiti.

Dei profili di fragilità costituzionale abbiamo già parlato, qui facciamo riferimento al coordinamento fra le disposizioni richiamate.

In primo luogo, dalla lettura del richiamato art. 1, comma 41 della legge n. 335/1995, per i vitalizi in essere alla data del 31.12.1995, si porrebbe il problema della salvaguardia del trattamento in godimento che non potrebbe subire riduzioni, qualora più favorevole, rispetto all'ipotizzato ricalcolo della pensione con il sistema contributivo, per effetto della salvaguardia richiamata dal citato comma 41 della legge n. 335/95.

Tale salvaguardia, non sembrerebbe operare per i vitalizi ai superstiti sorti dopo il 31.12.1995, determinando, non pochi elementi di ingiustificata disegualianza e disparità di trattamento (profilo di costituzionalità), per posizioni - tutte ormai lontane nel tempo - ma definite anche poco tempo dopo il 31.12.1995.

Nè la prevista salvaguardia di un calcolo figurativo “*riportato agli elementi contributivi e retributivi attuali*” è, presumibilmente e quantitativamente in grado di sanare tale effetto indotto.

Un ulteriore problema interpretativo viene posto dal comma 3 dell'articolo 12, laddove per i parlamentari cessati dal mandato e non ancora titolari di vitalizio, si propone di utilizzare i requisiti previsti dall'art. 5, comma 2, del presente ddl. Infatti tale disposizione che richiama le salvaguardie dell'art. 24 del DL n. 201/2011 (per intendersi gli esodati salvaguardati dalla legge Fornero), non chiarisce quale sia l'età anagrafica di riferimento in relazione alla mancata individuazione della gestione pubblica di riferimento.

### **Considerazioni Conclusive**

E' certamente condivisibile - sotto il profilo tecnico - la scelta di omogeneizzare e razionalizzare i vitalizi per i componenti delle Assemblee parlamentari, stimolando l'omogeneizzazione dei vitalizi delle assemblee regionali e delle province autonome.

Comprensibile la scelta di utilizzare come parametro di riferimento il sistema di calcolo contributivo comune - nell'attuale contesto - alla quasi totalità del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati, pubblici ed autonomi.

Pertanto nessuna criticità tecnica nella scelta di trasformare i vitalizi futuri costituendo una gestione previdenziale ex novo, assimilata a quella dei lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali, fatte salve le osservazioni precedentemente evidenziate che meritano correzioni, rivisitazioni e migliori precisazioni.

Più problematica, se non critica, sotto il profilo tecnico, appare invece la scelta di trasformare i vitalizi dei soggetti in quiescenza, in trattamenti previdenziali calcolati con il sistema contributivo.

Scelta tecnicamente problematica in quanto risulta associata ad una *reformatio in peius* del trattamento previdenziale in essere che potrebbe esporre la norma a rischi di censura di legittimità costituzionale per violazione degli art. 36 e 38 della Cost. in conseguenza della lesione dei principi di ragionevolezza, affidamento e adeguatezza del trattamento previdenziale riformato rispetto al lavoro/servizio prestato.

Inoltre, la trasformazione del vitalizio in essere, in trattamento previdenziale (ri)calcolato con il sistema contributivo, necessitando, ad avviso dello scrivente, di una costituzione *ex post* di una posizione contributiva fittizia come elemento pregiudiziale del medesimo trattamento previdenziale - porrebbe, senza ombra di dubbio, rilevanti ricadute interpretative sulle gestioni INPS sulle Casse privatizzate ex d. lgs 509/94 e sugli Enti previdenziali costituiti ex d. lgs 103/96, nel caso di Parlamentari con posizioni assicurative silenti e ancor di più di diritti azionabili che l'esistenza di una posizione assicurativa (costituita ex post o in via giudiziaria) inevitabilmente creerebbe.

Infine una considerazione metagiuridica in merito al segnale implicito che si invia agli oltre 10 milioni di pensionati a bassa rendita previdenziale nel momento in cui si riduce retroattivamente il trattamento previdenziale in essere di una categoria istituzionalmente ad alta tutela. Nè a tale rischio di comunicazione fuorviante può evitarsi con una norma programmatica che sottolinea - mentre lo nega - che il ricalcolo in riduzione per altri trattamenti si è realizzato.

## LA FINE DEL LAVORO

### ED I MECCANISMI DI GARANZIA PER LE PENSIONI DEI GIOVANI

di

Mauro Nori

In un bel libro Jeremy Rifkin prefigurava la fine del lavoro. In questo libro, dalle premesse apocalittiche, si sottolinea come prima della rivoluzione industriale negli Stati Uniti il 90% della popolazione si occupava di agricoltura. Attualmente solo il 3% della popolazione si occupa di produzione agricola, ma in virtù dell'automazione la domanda di prodotti agricoli è ampiamente soddisfatta. Al di là delle conclusioni positive che l'autore consegnava al pubblico, si palesano in tutta evidenza anche i profili di criticità che tale scenario implica.

Sul riconoscimento del valore del lavoro è basata tutta la nostra società "moderna". Il lavoro è sinonimo di redistribuzione di ricchezza, di integrazione fra popoli, di dignità e riconoscimento sociale. La rivoluzione industriale di fine Ottocento aveva portato in dote al mondo la sostituzione definitiva delle classi egemoni dell'aristocrazia terriera con il "ceto di mezzo" - la borghesia - destinato a dare origine al capitalismo produttivo. Poi ci fu la straordinaria intuizione - sotto il profilo economico - di un filosofo tedesco, Karl Marx: la necessità di manodopera intensiva per il capitale produttivo poteva essere utilizzata quale elemento di ridistribuzione di ricchezza attraverso la redistribuzione del plusvalore generato dal capitale (e dal lavoro).

A parere di chi scrive, un esempio di capitalismo sociale (involontario) è testimoniato dall'impresa di Henry Ford, uno dei pionieri del grande capitalismo industriale, non certo arruolabile nelle fila del pensiero socialista. Il modello da lui sperimentato (il fordismo) - che diede il nome anche al concetto di produzione in serie secondo le teorie tayloristiche dei tempi e metodi - era estremamente semplice, ma straordinariamente efficace. Riduco i costi di produzione attraverso la standardizzazione, abbasso i prezzi delle auto, incremento i salari dei miei dipendenti, incremento le vendite delle mie auto... incremento il mio capitale. In merito alla standardizzazione, celebre fu la sua frase *"ogni cliente può avere una Ford di modello T, colorata di qualsiasi colore, a patto che sia nera"*.

In buona sostanza il lavoro diviene il meccanismo attraverso il quale una società oligarchica basata sul capitalismo produttivo redistribuisce la ricchezza. Così il lavoro si caratterizzerà, per tutto il XX secolo non solo come elemento di sopravvivenza degli uomini, bensì come elemento di crescita sociale ed economica delle classi di mezzo. Su questo modello si è costruita la moderna società del XX secolo. Sul lavoro si sono sviluppate le principali politiche di welfare continentale, basate sul criterio assicurativo.

La rendita pensionistica, fra tutte le prestazioni del welfare moderno, rappresenta la prima prestazione per valore e la principale per sicurezza e senso, ed è anch'essa associata a un criterio assicurativo basato sul lavoro. Insomma, ci si assicura obbligatoriamente (in Italia all'Inps) per tutelarsi dall'inidoneità al lavoro sopravvenuta per malattia o vecchiaia (honni soit qui mal y pense associando i due status). Questo modello, che ha garantito equità e redistribuzione del reddito nel precedente secolo nei Paesi occidentali, è entrato in crisi.

Senza prendere spunto dalle provocazioni nemmeno troppo apocalittiche di J. Rifkin e testimoniare la fine del lavoro, è chiaro come cambiando il lavoro cambino i fattori della produzione, si trasformi la tradizionale concezione del lavoro stabile in lavoro temporaneo e flessibile, da dipendente e autonomo a forme miste e ibride delle stesse suddivisioni classiche. I prossimi anni ci vedranno testimoni di una crescita esponenziale della complessità e delle nuove asimmetrie nelle società moderne, soprattutto per effetto della globalizzazione e della tecnologia. Anche la finanza da strumento servente della produzione si fa essa stessa prodotto, generando una moltiplicazione della quantità e qualità degli strumenti finanziari.

Lo sviluppo tecnologico, se da un lato rende fruibile e disponibile una quantità enorme di informazioni e di servizi a basso costo alla gran parte dei cittadini del pianeta, crea nuove asimmetrie e una straordinaria concentrazione di potere nelle mani dei pochi che ne detengono le infrastrutture. La globalizzazione, con l'ingresso a pieno titolo del cosiddetto Terzo mondo nel sistema economico globale, ha determinato un travaso (visto da parte opposta, un riequilibrio) di ricchezza - derivante dall'abolizione delle barriere doganali e dalle relative rendite di posizione dei Paesi occidentali -, verso le nuove economie manifatturiere all'Oriente dell'Europa. L'effetto combinato della globalizzazione, dello sviluppo della tecnologia e del mutamento della natura della finanza ha prodotto gli stessi effetti dei conflitti mondiali del secolo scorso.

La ridefinizione dei confini economici e produttivi, la drastica redistribuzione asimmetrica dei redditi, con la tendenziale scomparsa della cosiddetta classe media nei Paesi occidentali, le ondate di immigrazione dal Sud del mondo, sono buoni testimoni di tale effetto "bellico". È di tutta evidenza come l'ottocentesco modello previdenziale di redistribuzione della ricchezza, basato sul modello assicurativo, finanziato attraverso un contributo proporzionale sul lavoro dipendente, appare in confronto con i nuovi scenari socio-economici come può apparire un telefono di bachelite a confronto con un iPhone di ultima generazione. Entra soprattutto in crisi il meccanismo di finanziamento del sistema di welfare previdenziale basato su un contributo capitaro sulla retribuzione del lavoratore.

Oggi nell'economia di internet un ragazzo poco più che maggiorenne crea nel giro di poco tempo un'impresa che fattura miliardi di dollari con un apporto di capitale umano nemmeno paragonabile ai mitici stabilimenti automobilisti di Henry Ford a l'Eau Rouge, imprese ad alta concentrazione di capitale umano. Alla trasformazione della qualità e quantità del lavoro non si potrà rispondere solo attraverso i tradizionali sistemi assistenziali - basati sull'erogazione di somme in denaro per contrastare l'impoverimento delle classi intermedie - che espongono,

tra l'altro, i Paesi continentali ad abusi e al rischio di demotivazione della disponibilità al lavoro. Il lavoro, invece, anche nella società globalizzata del web 3.0, rimane uno straordinario strumento di integrazione sociale, economica e uno degli strumenti più efficaci di umanizzazione della società, anche quella globalizzata.

Faccio questi esempi non per testimoniare la fine del tradizionale sistema di welfare previdenziale pubblico, che rimarrà fondamentale in un sistema di equa redistribuzione del reddito, semmai per segnalare il funerale - ormai prossimo - dell'arcaico meccanismo di finanziamento del modello assicurativo, basato sul contributo previdenziale capitario che incide fortemente anche sul costo del lavoro e quindi sulla competitività dei sistemi economici.

Con esso entreranno in crisi, più prima che poi, anche i tradizionali meccanismi di calcolo previdenziale basati sui sistemi contributivi che già ora sono per lo più modalità convenzionali/virtuali di misurazione della prestazione e pertanto sempre più distanti dalla realtà, destinati a essere sostituiti in brevissimo tempo da meccanismi di finanziamento basati sulla fiscalità generale quale mezzo più efficace a riequilibrare le disparità reddituali, rispetto al contributo sul lavoro che resta un costo e un ostacolo alla crescita dell'occupazione.

Pertanto, nei Paesi a welfare assicurativo come il nostro, in futuro dovranno individuarsi meccanismi di calcolo della rendita previdenziale più evoluti del semplice calcolo contributivo e più aderenti ai mutati contesti sociali ed economici, anche mediante la reintroduzione di un trattamento minimo previdenziale legato a un periodo minimo di lavoro. Reintroducendo in buona sostanza principi solidaristici nel sistema.

Assisteremo a sistemi di misurazione delle prestazioni previdenziali sempre più orientati alla quantità in termini temporali che assicurerebbe certezze ai giovani che entrano nel mercato del lavoro: il semplice lavorare gli garantirà una pensione, ancorché minima, dando quelle certezze che il sistema contributivo non offre più. Riducendo il costo della contribuzione capitaria si avrà anche un effetto benefico sul costo del lavoro, senza ridurre il valore della prestazione previdenziale, la cui base sarà finanziata da un prelievo fiscale che è uno strumento più efficace di finanziamento.

La società moderna, dovrà certamente essere attenta alla sostenibilità del sistema, ma dovrà anche riappropriarsi di un concetto solidaristico che dia certezze ai giovani lavoratori di avere una pensione pubblica dignitosa - non assistenziale -, al raggiungimento di determinati requisiti di lavoro minimi a prescindere dai contributi capitari versati anche, e soprattutto, nelle ipotesi di lavori saltuari e intermittenti.

Solo così ricostruiremo i fondamentali di coesione sociale che le moderne società "liquide" hanno perduto.