



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore MICHELONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 2014

Modifica all’articolo 38 della Costituzione in materia di pensioni di vecchiaia

ONOREVOLI SENATORI. – Il nostro Paese si trova in una condizione di particolare difficoltà economica, finanziaria e sociale. L'Italia, infatti, rischia di rimanere schiacciata dalla sovrapposizione tra gli effetti deflazionistici del rigore finanziario, la recessione produttiva e il crollo dei consumi, pubblici e privati.

Certamente è necessario porre rimedio all'inefficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche, ai privilegi e agli sprechi, alle diverse forme di ingiustizia di natura corporativa e clientelare che tuttora gravano sulla nostra economia e sul funzionamento della pubblica amministrazione.

Occorre liberarsi di tali diseconomie per motivi di carattere etico, che non scopriamo oggi, e per motivi di carattere pratico, tanto più stringenti alla luce dei dati più recenti sulla povertà in Italia pubblicati dall'ISTAT: 10 anni fa 6.786.000 cittadini erano al di sotto della soglia di povertà relativa, saliti nel 2012 a 9.563.000, pari al 15,8 per cento della popolazione; solo tra il 2011 e il 2012 si sono aggiunti 1.390.000 cittadini, mentre 1.399.000 cittadini, in quello stesso anno, sono scesi sotto la soglia di povertà assoluta, oggi pari all'8 per cento della popolazione, contro il 5,70 per cento del 2011 e il 5,20 per cento del 2010. Considerando che la crisi dei consumi privati incide sulla salute delle aziende e dunque sull'occupazione molto di più del costo del lavoro, creando una spirale regressiva, non si intravede una luce in fondo al tunnel che stiamo percorrendo. Anche realizzando un avanzo primario di bilancio, se il tasso di crescita rimane inferiore al tasso d'interesse, il debito può aumentare comunque.

Oggi, nel sistema pensionistico italiano, che assorbe il 27 per cento della spesa pubblica, si manifesta un paradosso: da un lato, nel sistema retributivo, esistono le fondamenta, vale a dire l'integrazione delle pensioni minime (a 481 euro, livello peraltro molto basso), ma non c'è un tetto, e non sono solo le pensioni d'oro a ricordarcelo; dall'altro lato, nel sistema contributivo, esiste un tetto, sia pure molto elevato (oltre il quale non si pagano contributi), ma sono assenti le fondamenta. Se è vero, infatti, che l'aumento della contribuzione dei contratti di collaborazione a progetto (co.co.pro) ha allontanato il pericolo di pensioni misere (ma solo per chi ha cominciato a lavorare con quei regimi contrattuali negli ultimi anni), è vero pure che per tutti coloro che hanno carriere discontinue, contratti precari, bassi livelli di contribuzione, il futuro si annuncia fosco.

Non v'è dubbio che la persistenza di trattamenti previdenziali di proporzioni eclatanti, grazie ai quali alcuni cittadini, indipendentemente dai contributi versati, arrivano a percepire importi mensili pari a diverse volte l'importo annuale della pensione media, suscita indignazione. Tuttavia, se si abbandona il tranquillizzante riparo del sensazionalismo e si analizzano i dati sulla distribuzione della spesa previdenziale nel 2012, ci si accorge che le pensioni d'oro costituiscono non tanto un'anomalia eccezionale, quanto la manifestazione estrema di un male più esteso, una iniquità di fondo che pesa in misura decisiva sull'equilibrio delle finanze pubbliche e dunque sul bilanciamento della struttura socio-economica del Paese.

I dati dell'INPS (2012) dicono che su una platea complessiva di 16.533.152 pensionati,

coloro che percepiscono un trattamento mensile fino a 10 volte il minimo (481 euro) sono 16.345.012, pari a circa il 98,9 per cento del totale. Al di sopra di quella soglia, il rimanente 1,1 per cento pari a 188.140 persone, fruisce di trattamenti pensionistici i quali, oltre a eccedere abbondantemente qualsiasi criterio di «adeguatezza alle esigenze di vita», superano nettamente, nella grande maggioranza dei casi, il livello cui corrispondono i contributi versati (di una percentuale che, in media, varia tra il 28 per cento per le pensioni di anzianità e il 22 per cento per quelle di vecchiaia), assorbendo il 16 per cento delle risorse totali (si veda, a tal proposito, una ricerca di F. Patriarca e S. Patriarca recentemente presentata alla Sapienza-Università di Roma, in corso di pubblicazione).

Appare chiaro, oggi, che le modalità attuative del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, improntate a un criterio di gradualità tale da non compromettere quello che nella giurisprudenza costituzionale si definisce principio di affidamento, hanno determinato una situazione di fatto caratterizzata da discriminazioni molto evidenti tra i cittadini italiani che hanno cominciato a versare i contributi prima del 1995 e quelli che hanno cominciato dopo, per tacere di coloro che ricadono integralmente nel sistema contributivo, o che devono ancora cominciare a lavorare. Inoltre, a quel criterio di gradualità, iper garantista ma a senso unico, va ascritta anche una contrazione della platea contributiva degli ultimi anni che a sua volta, naturalmente insieme alle conseguenze della recessione economica, concorre a minare l'equilibrio stesso del nostro sistema previdenziale, anche perché di tutti coloro che sono andati in pensione di anzianità con le vecchie regole negli ultimi 10 anni - vale a dire 10 milioni di persone ad un'età media di 57 anni e con una pensione media pari a 2,5 volte la media delle pensioni di vecchiaia - solo il 15 per cento afferisce a qualifiche professionali basse, e

certamente meno ancora sono i cittadini che rientrano a vario titolo nella categoria dei lavori usuranti (peraltro mai definita in maniera coerente e organica).

Pertanto, «gradualità» e «ragionevolezza» sono servite a mandare in pensione, prima del necessario, un considerevole numero di cittadini benestanti, che hanno smesso, prima, di versare contributi consistenti e hanno cominciato, prima, a percepire trattamenti molto più che «adeguati», tanto alle loro esigenze quanto ai contributi versati, oltre ad avere la possibilità di cumulare redditi aggiuntivi da lavoro senza alcun limite. Non è poi così sorprendente che l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale, a maggior ragione nel pieno della crisi attuale, non sia assicurato oltre ogni ragionevole dubbio. Occorre intervenire, dunque, per diversi motivi: per introdurre criteri di equità sociale, di solidarietà intergenerazionale e di sostenibilità finanziaria in un sistema, quale quello previdenziale, che ad oggi appare deficitario sotto tutti e tre i profili; per ottenere effetti positivi rilevanti, seppure indiretti, sullo stato di salute dell'economia nel suo insieme; per corrispondere il più possibile alla ispirazione sociale e progressiva della Costituzione.

A tal fine, dunque, si integra il dettato dell'articolo 38 della Costituzione sancendo in primo luogo il diritto di tutti i lavoratori a ottenere una pensione mima (oggi esistente solo nel sistema retributivo), purché sprovvisi dei mezzi necessari per vivere e comunque al raggiungimento dell'età di vecchiaia, alle condizioni stabilite dalla legge. Per converso, al fine di evitare eccessive disegualanze e garantire la funzione solidaristica dell'istituto pensionistico, si sancisce un divieto di erogare trattamenti pensionistici che, nel complesso, siano superiori a dieci volte il limite minimo stabilito per legge. Tale normativa di rango primario dovrà, in particolare, stabilire i requisiti soggettivi per beneficiare del trattamento pensionistico minimo (tra i quali anche l'età) nonché la

destinazione, anche per la fase transitoria, delle somme eccedenti il trattamento pensionistico massimo – circa 4 miliardi sui dati INPS 2012 – all'integrazione delle pensioni minime e al finanziamento degli istituti solidaristici di sostegno al reddito.

Per gli organi costituzionali, si rimette poi alle rispettive fonti di disciplina la regolamentazione delle modalità di destinazione delle somme eccedenti il trattamento pensionistico massimo al finanziamento degli istituti solidaristici di sostegno al reddito.

Per raggiungere questi obiettivi si ritiene di introdurre un limite che corrisponde sostanzialmente a quello già in vigore per le prestazioni pensionistiche integralmente riconducibili al sistema contributivo (100.000 euro lordi di reddito imponibile), ma con una differenza determinante: la quota di contribuzione eccedente il limite è destinata a finanziare gli interventi redistributivi precedentemente ipotizzati.

Attraverso queste disposizioni, dunque, si intende attuare pienamente quella funzione solidaristica attribuita dall'articolo 38 al sistema previdenziale nel suo complesso, garantendo in particolare, nella logica dell'articolo 3, la rimozione «degli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e restituendo concretezza ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» che l'articolo 2 sancisce, nonché al principio di «pari dignità sociale» di tutti i cittadini che informa non solo l'articolo 3 ma l'intera Costituzione, nella sua vocazione personalista.

Del resto, il principio di solidarietà intergenerazionale è sancito espressamente dall'articolo 3 della Carta di Nizza, parallelamente al dritto degli anziani a una vita dignitosa (articolo 25), di modo che il perseguimento di fini solidaristici giustifica anche eventuali compressioni delle libertà economiche e del principio di concorrenza (Corte di giustizia, sent. *Kattner – Albany*).

Anche la Corte di Strasburgo ha avuto modo di precisare che in caso di difficoltà finanziarie, che impediscono per di più il rispetto di obblighi internazionali, uno Stato può imporre alcuni tagli alle pensioni di una determinata categoria di persone. Ciò, sempre che si realizzi un equo bilanciamento tra le esigenze collettive e i diritti dei controinteressati (sentenza 8 ottobre 2013, *Da Conceição Mateus and Santos*).

D'altra parte, Paesi con una solida reputazione in tema di tutela della proprietà privata, della libertà d'impresa e del profitto individuale, prevedono tanto in linea di principio, anche costituzionale, quanto nelle politiche concrete, una marcata finalità solidale del sistema previdenziale. L'articolo 112 della Costituzione federale svizzera, ad esempio, recita (commi *b* e *c*): «le rendite devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale; la rendita massima non può superare il doppio di quella minima».

Il presente disegno di legge si inserisce dunque in un solco già consolidato a livello comparatistico, valorizzando quei principi personalistici e solidaristici che ispirano la nostra Costituzione, nelle sue parti più lungimiranti.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 38 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Ogni cittadino, raggiunti i limiti anagrafici minimi per il trattamento pensionistico, così come definiti dalla legge, e sprovvisto dei mezzi necessari alle esigenze di vita, ha diritto ad un trattamento pensionistico.

La legge determina l'entità del trattamento pensionistico minimo e i requisiti soggettivi per beneficiarne e stabilisce che l'importo totale dei trattamenti pensionistici pubblici percepiti da ciascun cittadino non può essere superiore a dieci volte il trattamento pensionistico minimo, indipendentemente dai contributi versati.

La legge stabilisce la destinazione delle somme eccedenti il trattamento pensionistico massimo per assicurare ai cittadini i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

