

*La reversibilità si tocca: anzi no!*¹

Voglio vedere l'effetto che fa! Si può parlare di un tentativo di effetto annuncio? Dinanzi ad un testo come quello dell'art. 1, c. 1, lett. b., da leggere insieme con il comma 3, del ddl su contrasto alla povertà, riordino delle prestazioni, etc,² è corretto parlare di “Una tempesta in un bicchier d'acqua”³?

Ed è ragionevole che anche questa Rivista approfondisca un tema ancora in via di incerta definizione sul piano della progettazione legislativa? La risposta a quest'ultima domanda è positiva, anche alla luce delle riflessioni che da tempo la dottrina ci propone in questa stessa sede, in chiave di politica

¹ Questo il senso delle dichiarazioni rese da Padoan e Poletti in risposta all'allarme suonato da Damiano: <http://www.ilsussidiario.net/News/Lavoro/2016//2/17Riforma-pensioni-2016>. Ma è certo che nel documento di analisi dell'impatto della regolamentazione, depositata in parlamento (insieme con il testo del ddl, leggermente diverso da quello che, come dal sito del Governo, risulta essere stato deliberato), nel terzo capoverso della lettera A della sezione I, si legge che le “principali prestazioni di natura assistenziale, ovvero di natura previdenziale ma comunque sottoposte alla prova dei mezzi sono: assegno sociale, pensione di reversibilità, integrazione al minimo, maggiorazione sociale del minimo, assegno per il nucleo con tre o più figli minori”, e che di seguito si sottolinea che “con riferimento all'anno 2015, i beneficiari delle prestazioni e la relativa spesa sono stati (limitandoci qui alla sola pensione di reversibilità) 3.052.482, per una spesa totale 24.152.946.974 euro”; dunque, il valore in assoluto più alto delle prestazioni oggetto di attenzione

² L'art. 1, c.1, lett. b) del ddl prevede la delega per *la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale, nonché di altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi, inclusi gli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario*; il comma 3 prevede che:

Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera b), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione delle prestazioni di cui al comma 1, lettera b), superando differenze categoriali e introducendo in via generale principi di universalismo selettivo nell'accesso, secondo criteri unificati di valutazione della condizione economica in base all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), eventualmente adeguati alla specifica natura di talune prestazioni;

b) applicazione dei requisiti previsti in esito alla razionalizzazione di cui alla lettera a) a coloro che richiedono le prestazioni successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1; c) previsione che le eventuali economie per la finanza pubblica derivanti dalla razionalizzazione di cui al presente comma siano destinate all'incremento del finanziamento del “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale” di cui all'[articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208](#)

³ Così Giuliano Cazzola, in <http://www.formiche.net/2016/02/17/pensioni-di-reversibilita-cosa-cambiera-con-lisee>

legislativa e nell'approccio progettuale ai problemi della riforma del sistema; aggiungo fin da ora che la vicenda legislativa in esame è il frutto di una vera e propria approssimazione, se non di ambiguità, solo in parte giustificata dalla circostanza che il nostro impianto di sicurezza sociale si trova sempre più frequentemente a fronteggiare, con aspre difficoltà, il dilemma adeguatezza vs compatibilità economica. Tanto più l'esigenza di approfondimento è avvertita in quanto oramai il legislatore non riesce più a muovere un passo in termini di contenimento della spesa sociale senza essere convocato dinanzi alla Corte costituzionale, con risultati notoriamente oscillanti. Si delinea così l'intento sotteso a queste riflessioni, dichiaratamente all'impronta, volte a proseguire, il dibattito sulle prospettive del sistema di Sicurezza sociale, dall'angolo particolare della protezione dei superstiti.

La storia legislativa del trattamento in favore dei superstiti, ed in particolare del coniuge superstite, non è propriamente lineare. Solo con la legge n. 903/77 per la parità di trattamento in materia di lavoro (ora pressoché integralmente trasfusa nel codice delle pari opportunità (d. lgs n. 198/06) si dispone la piena bilateralità in tema di accesso al trattamento pensionistico con estensione al vedovo del miglior trattamento già riservato alla vedova; una scelta ribadita dalla Corte cost. con la sentenza n. 6 del 1980; questa sentenza, seppure destinata ad operare solo in retrospettiva, fa registrare

l'assoluta prevalenza del principio di parità di trattamento, senza alcuna considerazione dell'impatto di una tale soluzione sulla finanza pubblica (mancavano dieci anni al *révirement* della Corte in tema di sentenze di spesa). Siamo perfettamente in linea con la fase ascendente della parabola delle prestazioni pensionistiche, che, avviata con il passaggio al sistema di calcolo retributivo, proseguirà fino al 1992⁴.

La riforma del 1995 (l. n. 335) – nel ben noto, generale quadro di contenimento della spesa sociale - rimette in discussione, seppur nel rispetto del principio di parità, la prestazione ai superstiti, prima ancora che sul piano quantitativo, ed in particolare introduce il criterio di rilevanza della situazione reddituale della persona cui compete il trattamento, disponendo una parziale limitazione del cumulo fra redditi e trattamento ai superstiti, con ciò (ri)aprendosi la strada ad una qualificazione certamente previdenziale, ma con rilevanti profili di prestazione assistenziale.

D'altra parte, la sensibilità del legislatore al rischio che, attraverso il conseguimento della posizione formale di superstite, possano conseguirsi abusivamente le relative prestazioni pensionistiche risulta da un episodio legislativo recente: in occasione dell'avvio delle riforme di questo decennio, indotte anche dalla lettera della BCE al Governo italiano dell'agosto 2011, è stata adottata, per contenere il flusso delle pensioni di reversibilità

⁴ Fece eccezione, nella fase ancora ascendente della parabola, la vicenda della risposta riduttiva del legislatore (art. 26, l. 160/75) alla sentenza implementativa della Corte cost. n. 160 del 1971 (fondata sulla combinazione del principio di adeguatezza delle prestazioni con quello della parità), di trattamento al termine della quale furono pareggiate fra operai ed impiegati, al limite superiore dei due terzi, le condizioni sanitarie di accesso alla prestazione di invalidità.

determinate dal fenomeno dei matrimoni anagraficamente squilibrati, una soluzione legislativa in termini di gradualità nell'accesso alle prestazioni, correlata alla durata del matrimonio o alla presenza di figli (art. 18, c. 5, d.l. n. 98/2011).

Questo sommario quadro, di diritto positivo, della evoluzione della pensione ai superstiti deve essere integrato dal riferimento all'attuale, acceso dibattito sulle unioni civili e sui patti di convivenza che, fra i tanti problemi di ordine etico e civile, pone anche quello, propriamente economico, dell'attribuzione della pensione di reversibilità, secondo la formula della estensione, ai componenti delle nuove fattispecie familiari, dei medesimi diritti pensionistici dei coniugi. Forse, una attenuazione dell'impatto economico di questo problema potrebbe venire – con riferimento, appunto, a tali nuove fattispecie, e con opportuni adattamenti - da una attenta combinazione del dato normativo escogitato per i matrimoni anagraficamente squilibrati con il dato normativo già sperimentato per la regolazione degli effetti del divorzio.

Al di là della ambiguità e delle incertezze terminologiche mostrate dal Governo nell'affrontare il problema, occorre dunque avere contezza che – specialmente alla luce di quanto fin qui ricordato - la prestazione di reversibilità si pone nel sistema propriamente previdenziale pensionistico come elemento di criticità, risultando esso all'incrocio dei problemi di sostenibilità economica in assoluto, da correlare alla partecipazione

minoritaria delle donne al mercato del lavoro (essendo il mercato *ancora* fonte primaria di finanziamento del sistema previdenziale) e, ad un tempo, della loro più accentuata longevità (a parte modesti segnali di inversione) e, per contro, dei problemi di tutela sociale come valore costituzionale difficilmente rimuovibile, attraverso il parametro della adeguatezza dei mezzi di vita (art. 38, c. 2) riferiti anche al nucleo familiare per la immanenza dello stesso a tal fine riveniente dall'art. 36, c. 1 Cost.

Si può dunque capire che nella progettazione di un intervento riequilibratore delle prestazioni pensionistiche non possa essere trascurata la componente delle prestazioni di reversibilità, specialmente in considerazione della circostanza che l'elevato numero di superstiti indicato nella relazione al ddl qui commentato è (presumibilmente ed ancora a lungo) in misura prevalente derivante da pensioni dirette di tipo retributivo. Ma un conto è un intervento di riequilibrio, interno al sistema, altro è prelevare risorse dal sistema previdenziale per sostenere spese gravanti per definizione sull'erario. Insomma, non è ipotizzabile che, specialmente nella ricerca di risorse da travasare a funzione assistenziale secondo l'obiettivo dichiarato dal governo nella iniziativa legislativa *de qua*, siano coinvolte, se non esclusivamente, prevalentemente le pensioni di reversibilità, senza prevedere un concorso degli altri redditi pensionistici: di più, se non si prevede un concorso di tutti i redditi. Il rischio di una simile disposizione è quello già verificatosi con il contributo di solidarietà destinato alla copertura di esigenze generali del

bilancio statale, imposto pressoché in via esclusiva alle c.d. pensioni d'oro⁵; non casualmente, il successivo contributo di solidarietà, oggi nuovamente all'attenzione della Corte costituzionale, è destinato a risolvere esigenze all'interno del sistema di previdenza, ma, appunto, di previdenza e non già di assistenza.

Queste riflessioni estemporanee sono rivolte ad avviare possibilmente un dibattito più approfondito e meglio meditato, e tuttavia una indicazione di principio può comunque essere proposta: qualunque intervento di riequilibrio delle prestazioni previdenziali, pensionistiche o anche di sostegno del reddito, deve svolgersi all'interno del sistema, con le necessarie gradualità e valutazioni di equità: sotto questo profilo, il ricorso ad un indice quale l'ISEE, seppure rinnovato, appare decisamente improprio per la sua originaria caratterizzazione, e porrebbe semmai il problema di una sua generalizzata applicazione a tutto il complesso delle prestazioni previdenziali.

⁵ Premesso ; **a) che** “pensione d'oro” non significa necessariamente pensione retributiva, e che uno degli errori (forse il principale) di quel sistema di calcolo è consistito nella eliminazione, a suo tempo indotta – fra l'altro – anche da Corte cost. n. 173/96, del massimale di retribuzione imponibile, e pensionabile, successivamente aggravato con la incorporazione dell'INPDAl nell'INPS; non casualmente il massimale fu reintrodotta, per gli assunti dopo il 1° gennaio 1996 in relazione all'avvio del sistema contributivo; **b) che** le “pensioni d'oro” sono il sintomo di uno squilibrio determinato da irrazionali operazioni ammantate da, un in sé non negativo pluralismo., occorre sottolineare che Cort. Cost. n. 116/2013 ha stigmatizzato proprio la destinazione generica del prelievo (solo confermata dal d. l. 201/11, sulla scia della contorta soluzione della legge n. 111/11), non accompagnato da un equivalente prelievo sugli altri alti redditi (presente nel primo testo del d.l. n. 98/11) È perciò sorprendente che ancora in recenti dichiarazioni televisive la Ministra Fornero appaia sorpresa della decisione della Corte costituzionale, attaccando “i diritti quesiti”, che in realtà entrano in gioco fino ad un certo punto, essendo essenziale la scelta di contesto in cui si consuma il sacrificio ablativo. Si tratta, comunque, delle stesse osservazioni svolte nel dossier 2013 di *La voce info*, intitolato Dossier pensionid'oro, con contributi di Boeri, Nannicini e Salerno, nei quali a fronte della discutibile versione sociologica dei diritti acquisiti, qualificato come regali acquisiti, sta l'invito – condivisibilissimo – alla Corte costituzionale di dotarsi del congruo supporto di strumenti di analisi economica.

Se invece, a parte il doveroso perseguimento sul piano penale di qualsiasi, non infrequente, reato, si ipotizza solo l'eliminazione di prestazioni doppie, di aggiramento delle norme o di altre situazioni frutto di alchimie consentite dal "labirinto" previdenziale, ben venga questa scelta: ma – a parte l'accentuazione dell'impegno già dovuto sul piano amministrativo - la nuova norma sia chiara in questa direzione, e non crei allarmi che determinano semplicemente una difesa a riccio dell'esistente e contraccolpi inutili, anzi dannosi alla causa del necessario riequilibrio.