

22 maggio 2015

La perequazione delle pensioni: una storia sempre più complicata

di Valeria Picchio ó Dipartimento Democrazia Economica

La perequazione delle pensioni ha avuto nei decenni una storia assai travagliata, soprattutto nei periodi in cui lo Stato ha dovuto fare i conti con finanze pubbliche non floride.

In questa nota ripercorriamo i passaggi fondamentali di uno strumento che ha la finalità di assicurare il potere di acquisto dei trattamenti pensionistici anche a distanza di vari decenni dalla liquidazione primo assegno.

Questa necessità, a cui in realtà non viene sempre data idonea risposta come dimostrano vari studi al riguardo soprattutto quando si verifica anche l'impatto che le imposte, in particolare negli ultimi anni, hanno avuto sulle pensioni, trova fondamento nell'articolo 38 della Costituzione, laddove afferma che *«i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»*. E' sulla base di questo articolo, in combinato disposto con l'articolo 36 in tema di sufficiente retribuzione, che la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 70/2015 ha dichiarato illegittimo il blocco della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a 3 volte il trattamento minimo previsto dal comma 25 art. 24 del decreto legge 201/2011 convertito nella legge 214/2011.

La perequazione automatica delle pensioni fu prevista per la prima volta dall'**articolo 10 della legge n. 903/1965** con un meccanismo che ne subordinava l'attribuzione al fatto che a chiusura dell'esercizio finanziario del Fondo per l'adeguamento delle pensioni risultasse un avanzo annuale di gestione, al netto delle riserve, superiore al 5% dell'importo delle rate di pensione pagate nell'anno dal Fondo.

E' però solo con l'importante **riforma pensionistica del 1969** che la perequazione fu disciplinata in modo generalizzato tramite l'aggancio all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'Istat ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria (art. 19 della legge 153/1969) ma a condizione che l'aumento dell'indice risultasse superiore al 2%, in caso contrario l'aumento veniva rinviato all'anno successivo indipendentemente dall'entità dell'aumento dell'indice del costo della vita.

Successivamente, con l'**articolo 9 della legge 160/1975** l'importo mensile del trattamento minimo di pensione di alcune categorie di lavoratori (di cave e torbiere e lavoratori delle miniere di zolfo siciliane) con effetto dal 1 gennaio di ciascun anno fu collegato all'aumento in misura percentuale dei tassi delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria, esclusi gli assegni familiari, calcolato dall'Istat mentre quello dei trattamenti superiori al minimo fu agganciato alla differenza tra la variazione percentuale di questo indice con la variazione percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'Istat ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria, inoltre era previsto un importo aggiuntivo calcolato moltiplicando i punti di contingenza per un valore unitario prestabilito (art. 10 legge 160/1975). Entro i primi mesi del 1978 questo meccanismo fu progressivamente esteso a tutti i pensionati ma già a dicembre il legislatore impose un limite all'applicazione integrale delle norme per l'anno 1979.

Tra il 1981 e il 1983 vari provvedimenti modificarono i termini entro i quali calcolare i tassi di svalutazione ai fini della determinazione della perequazione delle pensioni e aumentare il valore unitario con cui determinare il punto di contingenza, fino a che, per cercare di contenere l'effetto moltiplicatore di questo meccanismo, la **legge 730/1983** modificò il calcolo della rivalutazione introducendo un sistema a fasce che garantiva maggiormente il potere di acquisto delle pensioni più basse (100% per pensioni entro 2 volte il trattamento minimo, 90% per la fascia tra 2 e 3 volte, 75% per la fascia superiore a 3 volte) e venne eliminato l'importo aggiuntivo collegato con i punti di contingenza. Nel 1985 il decreto legge 790 (non convertito in legge) e la successiva **legge 41/1986** confermarono il sistema di rivalutazione delle pensioni per fasce decrescenti stabilendo che gli

aumenti per effetto della perequazione intervenissero il 1° maggio e il 1° novembre di ciascun anno sulla base della variazione del costo della vita rilevato dall'ISTAT.

Dall'inizio degli anni 90 a causa delle note fortissime esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, intervennero una serie di provvedimenti che progressivamente e inesorabilmente ridussero la rivalutazione delle pensioni tanto che il **decreto legge 384/1992** sospese la perequazione delle pensioni fino al 31/12/1993 ad eccezione di una rivalutazione determinata per legge nella misura dell'1,8% dal 1° di giugno e dell'1,7% dal 1° dicembre.

È però con il **decreto legislativo 503/1992 (cd. Decreto Amato)** che viene profondamente riformato il meccanismo di perequazione, infatti l'articolo 11 stabilisce che *«gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno. Tali aumenti sono calcolati applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati, relativo all'anno precedente il mese di decorrenza dell'aumento, all'analogo valore medio relativo all'anno precedente. Si applicano i criteri e le modalità di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41. Ulteriori aumenti possono essere stabiliti con legge finanziaria in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi rispetto al PIL indicati nell'art. 3, comma 1, della L. 23 ottobre 1992, n. 421, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (18). Con effetto dal 1° gennaio 2009 i predetti aumenti saranno stabiliti nel limite di un punto percentuale della base imponibile a valere sulle fasce di pensione fino a lire dieci milioni annui»*. Con questa norma la perequazione viene definitivamente sganciata dalle dinamiche salariali mentre si apre uno spiraglio, mai attuato per altro, di collegamento delle pensioni con l'andamento della produttività del paese¹. Il successivo articolo 14 della **legge 714/1994** differì dal 10 novembre al 1 gennaio di ogni anno il termine di perequazione delle pensioni per favorire ulteriori risparmi dalla spesa pubblica per pensioni.

Sulla perequazione intervenne nuovamente la legge finanziaria per il 1998 (**art. 59 comma 13 legge 449/1997**) da un lato bloccando la perequazione per l'anno 1998 alle pensioni superiori a 5 volte il trattamento minimo, dall'altro stabilendo che per tre anni dal 1 gennaio 1999 (ridotti poi a 2 dalla finanziaria per il 2001) a tali prestazioni la perequazione venisse attribuita nella misura del 30% anziché al 75% e nello stesso periodo bloccando la perequazione per le pensioni di importo superiore a 8 volte il trattamento minimo². Anche la legge finanziaria successiva (legge 448/1998) intervenne sulla perequazione introducendo un meccanismo ancora in vigore oggi, per cui a partire dal 1999 la rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a qualsiasi gestione facciano riferimento e tale aumento viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo (**legge 448/1998 art. 34**).

¹ Il riferimento alla produttività è stato invece recuperato, sotto altro profilo e con calcolo diverso, in sede di rivalutazione della contribuzione nell'ambito del calcolo contributivo delle prestazioni pensionistiche previsto dalla legge 335/1995 (art. 1 commi 8 e 9) laddove si stabilisce che le retribuzioni utilizzate per la determinazione del montante contributivo siano rivalutate sulla base della variazione della media quinquennale del PIL nominale dei cinque anni precedenti l'anno da rivalutare calcolato dall'ISTAT. I diversi metodi di calcolo della rivalutazione tra lavoratori che devono ancora andare in pensione e il calcolo della perequazione dei trattamenti in essere sono fortemente criticati da vari studiosi.

² Su questa norma la Corte Costituzionale si pronunciò con ordinanza n. 256/2001 dichiarando la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Venendo finalmente ad anni più recenti, la legge 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) ha rivisto le percentuali di attribuzione della perequazione a decorrere dal 2001 secondo la seguente tabella:

Legge 388/2000 art. 69	
Dal 2001	% perequazione
Fasce fino a 3 volte TM	100%
Fasce oltre 3 volte e fino a 5 volte TM	90%
Fasce oltre 5 volte TM	75%

Questo meccanismo rimane stabile per alcuni anni ed è solo nell'agosto del 2007 che il legislatore interviene nuovamente sulla perequazione, per gli anni dal 2008 al 2010, questa volta addirittura favorendo le pensioni di importo tra 3 e 5 volte il trattamento minimo.

Legge 127/2007 c. 6 art. 5	
Anni 2008 -2010	% perequazione
Fasce fino a 5 volte il TM	100%
Fascia eccedente le 5 volte TM	75%

Tuttavia, già a dicembre la legge 247/2007 blocca per l'anno 2008 la perequazione ai trattamenti superiori a 8 volte il minimo, con applicazione di una clausola di salvaguardia per chi supera di poco il limite³. Questo blocco è stato sottoposto all'esame della Corte Costituzionale la quale si è espressa con sentenza n. 316/2010 respingendo il quesito e dichiarando legittima la norma.

Legge 247/2007 art. 1 comma 19	
Anno 2008	% perequazione
Fasce fino a 5 volte il TM	100%
Fascia eccedente le 5 volte TM	75%
Pensioni oltre 8 volte	0% salvo clausola di salvaguardia

Nel 2011, scaduta la vigenza della legge 127/2007, riprende vigore la legge 388/200 e quindi la perequazione torna ad essere attribuita secondo i seguenti scaglioni:

Riprende vigore la legge 388/2000 art. 69	
Anno 2011	% perequazione
Fasce fino a 3 volte TM	100%
fasce oltre 3 volte e fino a 5 volte TM	90%
Fasce oltre 5 volte TM	75%

L'intensificarsi della crisi finanziaria impone al Governo di intervenire, oltre che sulle pensioni, anche sulla perequazione quindi nell'estate del 2011 il decreto legge 98/2011 sancisce per gli anni 2012 e 2013 il blocco della perequazione per le pensioni di importo superiore a 5 volte il

³ Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica, l'aumento di rivalutazione per l'anno 2008 è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato (art. 1 comma 19 legge 247/2007).

trattamento minimo seppur con un alleggerimento per la fascia entro 3 volte il minimo. La norma non entrerà mai in vigore poiché verrà abrogata dal decreto Salva Italia a dicembre 2011.

Governo Berlusconi ó d.l. 98/2011 conv. Legge 111/2011 art. 3 c. 18 mai entrato in vigore (abrogato dall'art. 24 c. 25 decreto legge 201/2011 convertito in legge 2014/2011)	
Anni 2012 2013	% perequazione
Fasce fino a 3 volte TM	100%
Fasce oltre 3 e fino a 5 volte TM	90%
Oltre 5 volte il TM + clausola di salvaguardia	0% ma per la fascia entro 3 volte il trattamento minimo perequazione del 70%

Stante il progressivo rapido peggioramento della situazione e l'aggravarsi della speculazione sui debiti sovrani, il nuovo Governo interviene - nell'ambito delle norme che riformano profondamente il sistema pensionistico - anche con il blocco della perequazione per le pensioni di importo complessivo superiore a 3 volte il trattamento minimo fatta salva la clausola di salvaguardia per chi supera di poco il limite (non viene attribuita alcuna perequazione per trattamenti pensionistici lordi che superassero: nel 2012 1.443 b; nel 2013 1.486,29 b). Nella prima versione della norma il blocco operava su di un importo più basso (2 volte il trattamento minimo). Come ampiamente noto e già accennato questa disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 70/2015.

Governo Monti ó legge 214/2011 art. 24 comma 25	
Anni 2012-2013	% perequazione
Pensioni fino a 3 volte il TM + clausola di salvaguardia	100%
Oltre	0%

Il successivo Governo Letta a dicembre 2013 interviene a disciplinare in modo più organico, anche se solo per il triennio 2014-2016, la perequazione secondo le percentuali indicate nella tabella sottostante. Rispetto a questo provvedimento bisogna notare che esso supera definitivamente la perequazione per fasce (eccezion fatta il 2014 e per un caso particolare) e attribuisce la rivalutazione, pur considerando la solita clausola di salvaguardia per chi superi di poco il limite inferiore, in modo decrescente in base all'importo complessivo del trattamento.

Governo Letta - legge 147/2013 art. comma 483 norme per il periodo 2014-2016			
Anni 2015-2016	% perequazione	Anno 2014	% perequazione
Pensioni fino a 3 volte TM + clausola salvaguardia (cs)	100%	Pensioni fino a 3 volte TM + clausola salvaguardia (cs)	100%
Oltre 3 volte e fino a 4 volte TM + cs	95%	Oltre 3 volte e fino a 4 volte TM + cs	95%
Oltre 4 volte e fino a 5 volte TM +cs	75%	Oltre 4 volte e fino a 5 volte TM +cs	75%
Oltre 5 volte e fino a 6 volte TM +cs	50%	Oltre 5 volte e fino a 6 volte TM +cs	50%
Oltre 6 volte	45%	Oltre 6 volte	40%
		Per fascia superiore a 6 volte TM	0%

Il 30 aprile 2015 la Corte Costituzionale ha emesso la sentenza n. 70/2015 con la quale dichiara illegittimo il comma 25 art. 24 del decreto legge 201/2011 convertito in legge 214/2011 nella parte in cui *prevede che in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34 comma 1 della legge 448/1998, è riconosciuta per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%*. Sostanzialmente, quindi, dichiara illegittimo il blocco totale della perequazione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo.

Per gestire gli effetti della pronuncia della Consulta, che in caso di applicazione integrale della normativa precedente (legge 388/2000) produrrebbero, pare, un costo per le finanze pubbliche che si aggira intorno a 18 miliardi con l'effetto di determinare lo sfioramento del rapporto deficit/pil fissato dai parametri europei, il Governo Renzi ha emanato il decreto legge n. 65/2015 con il quale prevede la restituzione solo parziale degli arretrati dovuti per il 2012 e 2013 per i trattamenti complessivi fino a sei volte il trattamento minimo (nel concetto di trattamento complessivo il decreto inserisce anche gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi), esclude in radice la restituzione di qualunque arretrato per i trattamenti oltre 6 volte il trattamento minimo e gestisce, con diversa percentuale, l'effetto trascinarsi della parziale perequazione attribuita nel 2012-2013 negli anni successivi. Nella tabella sottostante proponiamo il meccanismo previsto dal dl 65/2015.

Restituzione degli arretrati di perequazione per gli anni 2012/2013 secondo decreto legge 65/2015

Decreto legge 65/2015 entrato in vigore il 21 maggio 2015	
Anni 2012-2013	% perequazione
Fino a 3 volte il TM + cs	100% (non ricevono arretrati perché hanno già avuto tutto regolarmente)
Oltre 3 volte fino a 4 volte TM + cs	40% (arretrati di quanto spettante)
Oltre 4 volte fino a 5 volte TM + cs	20% (arretrati di quanto non ricevuto)
Oltre 5 volte fino a 6 volte + cs	10% (arretrati di quanto non ricevuto)
Oltre 6 volte + cs	0%

Per gli anni 2014-2015 la rivalutazione automatica relativa agli anni 2012/2013 come determinata dal decreto legge 65/2015 viene riconosciuta nella misura del 20%, mentre dal 2016 sarà riconosciuta nella misura del 50%. Inoltre viene applicata, fino al 2016, anche la perequazione secondo il meccanismo previsto dal Governo Letta.

Dal 2017, se non interverranno nuove modifiche riprenderà vigore il meccanismo previsto dall'art.69 legge 388/2000, vale a dire per la fascia di trattamenti complessivi entro 3 volte il trattamento minimo 100%, per la fascia oltre 3 volte e fino a 5 volte 90%, per la fascia oltre 5 volte il trattamento minimo 75%.