

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA

SEZIONE LAVORO

N.r.g. 30355/2016 – Dr. F. Gandini – Ud. 29.11.2016

Atto di intervento ex art. 419 cod. proc. civ.

Nell'interesse della Associazione sindacale COBAS CONFEDERAZIONE DEI COMITATI DI BASE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, viale Manzoni 55, rappresentata e difesa dall'avv..... ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma.....in forza di procura in calce al presente ricorso

PREMESSO CHE

- il sig. Claudio Giambelli, iscritto all'Associazione sindacale Cobas, ricorrenti ha adito l'intestato Tribunale affinché venga accertato e dichiarato il suo diritto alla rivalutazione integrale del trattamento pensionistico a decorrere dagli anni 2012/2013 con conseguente condanna dell'INPS alla corresponsione delle relative somme dovute;

- in particolare, il sig. Giambelli ha chiesto al Giudice adito di:

"1. accertare e dichiarare, per tutti i motivi esposti in narrativa, il diritto del ricorrente alla rivalutazione integrale del trattamento pensionistico a decorrere dagli anni 2012/2013;

2. di conseguenza, condannare l'INPS alla corresponsione della somma (o in quella maggiore o minore che si riterrà di giustizia ai sensi della normativa relativa al calcolo della perequazione delle pensioni), in favore del sig. Giambelli pari ad euro 4.671,29;

3. tutto quanto precede, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal dì del dovuto sino all'effettivo soddisfo.

4. Con vittoria delle spese di lite da distrarsi in favore del sottoscritto procuratore che si dichiara antistatario".

- l'Associazione sindacale dei Cobas si prefigge lo scopo – statutariamente previsto – di tutelare gli interessi dei pensionati ed è pertanto legittimata ad intervenire nel presente giudizio;

- L'art. 2 dello Statuto della Associazione denominata Cobas Confederazione dei Comitati di Base prevede che: *"L'Associazione, che non ha scopo di lucro, intende difendere e tutelare gli interessi generali dei lavoratori/trici, dei pensionati/le, delle donne, dei giovani in cerca di occupazione, degli immigrati/le, degli strati più deboli della popolazione promuovendo e coordinando le iniziative necessarie a tali fini su tutto il territorio nazionale, nonché i necessari collegamenti internazionali anche promuovendo attività di servizio e assistenza diretta di pubblica utilità in tutte le sua forme.*

L'Associazione si propone di agire in ogni sede per la tutela dell'incolumità psicofisica dei soggetti su citati e in particolare degli iscritti; si propone oltremodo la difesa in ogni sede dell'immagine della Confederazione Cobas - delle sue strutture, organi e iscritti - ovunque e comunque minacciata e/o vilipesa";

Tutto ciò premesso, l'Associazione sindacale dei Cobas interviene nel presente giudizio al fine di sostenere le ragioni del ricorrente, sig. Giambelli, con le argomentazioni che di seguito si illustreranno.

LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA PENSIONISTICA E DI PAREGGIO DI BILANCIO.

La Corte costituzionale si è più volte espressa sulla necessità di valutare l'efficacia e il razionale bilanciamento tra la tutela del diritto alla pensione ed alla sua congruità ex artt. 36 e 38 Costituzione con il dovere dello Stato, sancito dal novellato art. 81, di assicurare il pareggio di bilancio.

Se è vero, infatti, che lo Stato ha l'obbligo di tutelare il proprio equilibrio finanziario, d'altro canto è vero che la Costituzione tutela diritti sociali che non possono avere carattere reversibile.

Orbene, sul bilanciamento tra il diritto alla congruità del trattamento pensionistico ed il vincolo statale di bilancio è di recente (e nuovamente) intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015, la quale ha stabilito che tale bilanciamento deve essere operato nel rispetto del principio della ragionevolezza.

In poche parole, la Corte ha stabilito che se il legislatore volesse comprimere un diritto costituzionalmente tutelato quale quello pensionistico deve esplicitarne le ragioni, sulle quali può intervenire il sindacato del giudice delle leggi.

In questa ottica, è stato correttamente annotato che *“va respinta la tesi secondo cui, soprattutto dopo la modifica dell'art. 81 Cost., la Corte sia tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio. Ci troveremmo davanti ad un'inaccettabile concezione della Costituzione: ad ogni disposizione posta a garanzia di un determinato contenuto dei diritti individuali e collettivi, corrisponderebbe una sorta di clausola implicita di automatica “degradazione”, rappresentata dall'impossibilità di annullare le leggi approvate in violazione della stessa disposizione qualora da ciò derivi un onere finanziario cui il decisore politico sarebbe poi chiamato a porre rimedio per mantenere fermo il rapporto tra spese e entrate pubbliche. Anzi, l'esito paradossale di tale tesi è che quanto più la lesione costituzionale risulti grave, e dunque l'onere finanziario consistente e dunque incisivo sugli obiettivi di bilancio, tanto più la Cort dovrebbe dimostrare prudenza, astenendosi dall'annullare le norme illegittime”* (cfr. G.M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi* del 20.5.2015).

Tra l'altro, va rimarcato che in precedenza la Corte costituzionale aveva lanciato un monito al legislatore circa l'irragionevolezza del blocco reiterato della perequazione pensionistica con la sentenza n. 316 del 2010:

“Va, in definitiva, riaffermato che la garanzia costituzionale della adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, cui lo strumento della perequazione automatica è certamente finalizzato, incontra il limite delle risorse disponibili. A tale limite il Governo e il Parlamento devono uniformare la legislazione di spesa, con particolare rigore a presidio degli equilibri del sistema previdenziale.

Dev'essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta” (Corte cost., sentenza n. 316/2010).

La Corte costituzionale, insomma, è stata costretta ad intervenire sulle scelte del legislatore con la nota sentenza 70 del 2015, a seguito delle reiterate violazioni che quest'ultimo ha perpetrato in danno dei pensionati, come verrà dimostrato nei paragrafi successivi.

(II)

L'ANDAMENTO DEL DEBITO PUBBLICO

Alla luce degli atti parlamentari che hanno dato luogo all'approvazione della legge n. 201/2011 (censurata dalla Corte con la nota sentenza 70/2015), negli articoli 24 e 25 non è reperibile traccia della doverosa ricerca del bilanciamento tra diritti sanciti dagli articoli 36 e 38, e la "parità di bilancio" sancita dal novellato articolo 81.

Né può essere considerata un'evenienza sopravvenuta ed estemporanea quella di un bilancio dello Stato che abbia "incorporato" un consistente debito pubblico.

In effetti, come mostra il grafico n.1 la situazione è ben altrimenti radicata.

Grafico n.1 (fonte Banca d'Italia)



La successiva Tabella n. 2 in forma più analitica e specifica documenta quale sia stato l'andamento del debito pubblico e del rapporto tra Pil e Debito negli ultimi 40 anni.

Tabella 2: PIL e Debito pubblico italiano (1986-2015)

Anno	Rapporto % Debito / PIL	Debito pubblico nominale (milioni di Euro)
1986	85,12%	404.335,88
1996	116,30%	1.213.508,31
2006	102,49%	1.587.781,00
2015	134,81%	2.194.504,00

Fonte: elaborazione Attilio Folliero su dati Banca d'Italia, Istat e FMI.

Come documenta inequivocabilmente la tabella, la crescita del debito è stata continua in misura percentuale e progressiva in valore assoluto nominale.

(III)

La reiterazione del blocco della perequazione delle pensioni come strumento di controllo del debito pubblico. Iniquità del sistema.

Non c'è dubbio che nel periodo preso in considerazione vi siano stati tagli plurimi e di varia natura delle risorse destinate al sistema pensionistico, tutti motivati dalla necessità di riduzione del debito.

L'inizio del sistema del blocco delle perequazioni può essere datato dal 1992 quando il C.d. Decreto Amato (Decreto Legislativo n.503/1992) riformò profondamente il meccanismo della perequazione.

Infatti, l'articolo 11 del predetto Decreto stabiliva 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”*.

Con questa norma la perequazione venne definitivamente sganciata dalle dinamiche salariali: si recise definitivamente il cosiddetto aggancio delle pensioni alle dinamiche salariali che seppure in forma attenuata realizzava una partecipazione (minima) dei pensionati all'accresciuta produttività di cui erano, e restano, partecipi e protagonisti.

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 minimo.

Dall'anno 2000 iniziano a susseguirsi una serie di interventi che mirano a bloccare il meccanismo della perequazione (riassunti nella tabella successiva) e che costituiscono la prova dell'accanimento con cui i vari governi hanno tentato di utilizzare il risparmio pensionistico dei lavoratori per rincorrere il “pareggio di bilancio”.

Nei documenti legislativi nei quali queste misure prendono vita non vi è alcuna motivazione che giustifichi la compressione del diritto ad un trattamento pensionistico adeguato al costo della vita.

Al contrario, è facile desumere da tali dati che il blocco della perequazione è diventato un normale strumento economico-finanziario per garantire il pareggio di bilancio.

**SINTESI DEI PROVVEDIMENTI RIGUARDANTI LA PEREQUAZIONE DELLE PENSIONI
ALL'AUMENTO DEI PREZZI**

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%	
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%	
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	
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%	
Governo Berlusconi – d.l. 98/2011 conv. Legge 111/2011 art. 3 c. 18			
<i>mai entrato in vigore</i> (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%	
Governo Monti – legge 214/2011 art. 24 comma 25			
Anni 2012-2013		% perequazione	
Pensioni fino a 3 volte il TM + clausola di salvaguardia		100%	
Oltre		0%	
Governo Letta - legge 147/2013 art. comma 483 norme per il periodo 2014-2016			
Anni 2014	% perequazione	Anno 2015-2016	% 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%		

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%

(IV)

L'ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI: LA PREVALENZA DELLE IMPOSTE DEI REDDITI DA LAVORO.

Nel marzo di quest'anno, 2016, la Corte dei Conti ha pubblicato il "RAPPORTO 2016 SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA".

In tale documento, in particolare nel capitolo "LA POLITICA FISCALE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÁ", si evidenzia che il nostro Paese – tra quelli messi a confronto – è "secondo nel prelievo sui redditi da lavoro".

La medesima Corte, nel predetto Rapporto, sostiene: "La terza conclusione riguarda proprio le caratteristiche che dovrebbe avere una strategia fiscale di ampio respiro, contraddistinta da un approccio complessivo ai temi del prelievo, ivi compresa la partita della salvaguardia Iva. Solo in una visione di questo tipo sarebbe possibile mettere in piedi un'operazione che configuri un'ampia redistribuzione del prelievo; l'unica in sintonia con gli equilibri di finanza pubblica: una riduzione dell'onere tributario e/o contributivo gravante sui redditi (Irpef, cuneo fiscale...) dall'altro una copertura basata su una riduzione della spesa pubblica e/o sull'aumento di altre forme impositive".

Inoltre, la Corte documenta quale sia, "nella struttura delle entrate" (tavola 1) il gap tra "la imposta personale" e "l'imposta sulle società" e la evoluzione dall'anno 2000 al 2014:

Tavola 1

LA STRUTTURA DELLE ENTRATE: ITALIA		
	2000	2014
Composizione (in % del Pil)	Italia	Italia
Imposta personale	10,0	11,6
Imposta sulle società	2,8	2,7
Differenza	7,2	8,9
Fonte: Rapporto Corte dei Conti		
Elaborazione Pensionati Cobas		

I dati mostrano quanto le imposte personali (che gravano soprattutto su lavoratori e pensionati) fossero nel 2000 più elevate delle imposte sulle società di +7,2 punti di Pil, e a distanza di un quindicennio il gap sia cresciuto di 1,7 punti.

Infatti, ad un aumento delle imposte personali ha corrisposto una diminuzione delle imposte sulle società.

Il rapporto in questione dimostra altresì come vi sia una disparità tra il prelievo fiscale sui redditi da lavoro dipendente e pensionistici dagli altri tipi reddito, tanto è vero che si è parlato di “fuga dall’Irpef”.

“Come tutte le altre imposte anche il sistema Irpef è diffusamente interessato dal fenomeno delle agevolazioni. Anzi, secondo quanto emerge dal citato Rapporto della commissione MEF¹ è proprio sull’Irpef che si viene a concentrare l’impatto erosivo, sia come numero (176, circa un quarto del totale), sia come ricadute sul gettito, (105 miliardi, ossia il 40% circa dei “costi” complessivi prodotti dal fenomeno)”.

Proseguono i magistrati contabili: “... peraltro, una grossa fetta delle agevolazioni assume connotati particolari, venendosi a configurare come una sorta di eccezione alla progressività dell’imposta. Il fenomeno riguarda quei redditi che, fin dalla nascita dell’Irpef, sono oggetto di tassazione sostitutiva (attività finanziarie) o lo sono con determinazione catastale dell’imponibile (terreni e fabbricati)... Un fenomeno di “fuga dall’Irpef” – come si avuto già modo in un precedente rapporto¹ - non è mai cessato e, anzi, è aumentato di pari passo con la crescita del prelievo complessivo, configurandosi come una sorta di “scorciatoia” - perseguita da questa o quella categoria - rispetto alle difficoltà e ai ritardi di una riforma tributaria intonata alla riduzione della pressione fiscale”.

Una stima, certamente parziale e incompleta, conduce a quantificare l’erosione prodotta da agevolazioni, esenzioni, e regimi sostitutivi in misura non inferiore a 100 miliardi, pari circa il 15% del reddito assoggettato a Irpef (Tavola 6).

TAVOLA 6

LE PIÙ SIGNIFICATIVE "FUGHE" DALL'IRPEF

Descrizione	Contribuenti interessati (migliaia)	Natura della misura	Imponibile sottratto a progressività (milioni)
Tassazione redditi da attività finanziarie	25.000	Regime sostitutivo	50.000
Redditi agrari e dominicali (tassazione su base catastale)	9.941	Determinazione forfetaria della base imponibile	1.540
Redditi da fabbricati (tassazione su base catastale)	14.232	Determinazione forfetaria della base imponibile	27.811
Deduzione abitazione principale ⁽¹⁾	10.940	Deduzione	4.930
Detassazione premi produttività	2.737	Regime sostitutivo	3.114
Regime dei minimi	480	Regime sostitutivo	3.772
Regime agevolato per associazioni sportive dilettantistiche, bande, cori	50	Regime speciale	100
Cedolare secca	1.048	Regime sostitutivo	7.455

⁽¹⁾ Imponibile sottratto a tassazione.

Fonte: elaborazioni e stime Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze-MEF e del Gruppo di lavoro sull’erosione fiscale (Relazione finale novembre 2011)

¹ Commissione incaricata di monitorare il fenomeno dell’erosione. MEF – Gruppo di lavoro sull’erosione fiscale-Relazione finale, Roma 22 novembre 2011

La Corte dei Conti non si limita ad utilizzare i dati dell'erosione fiscale documentati dalla Commissione MEF nel 2011 ma li aggiorna con la seguente tabella:

TAVOLA 9

LA CRESCITA DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI: 2012-2016

Anno	Variazioni		Consistenza	
	Numero	Ammontare (miliardi)	Numero	Ammontare (miliardi)
2011 ⁽¹⁾			720	253,7
2012 ⁽²⁾	3	16,9	723	270,6
2013 ⁽²⁾	21	-3,6	744	267,0
2014 ⁽²⁾	-2	8,5	742	275,5
2015 ⁽²⁾	14	14,0	756	289,5
2016 ⁽³⁾	43	23,6	799	313,1

⁽¹⁾ MEF Relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (Commissione Ceriani), novembre 2011.

⁽²⁾ MEF, Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, vari anni. Misure introdotte negli ultimi dodici mesi terminanti al 30 settembre.

⁽³⁾ Legge di stabilità 2016. Dei 23,6 miliardi di crescita delle spese fiscali, poco meno di 17 miliardi sono riconducibili alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia.

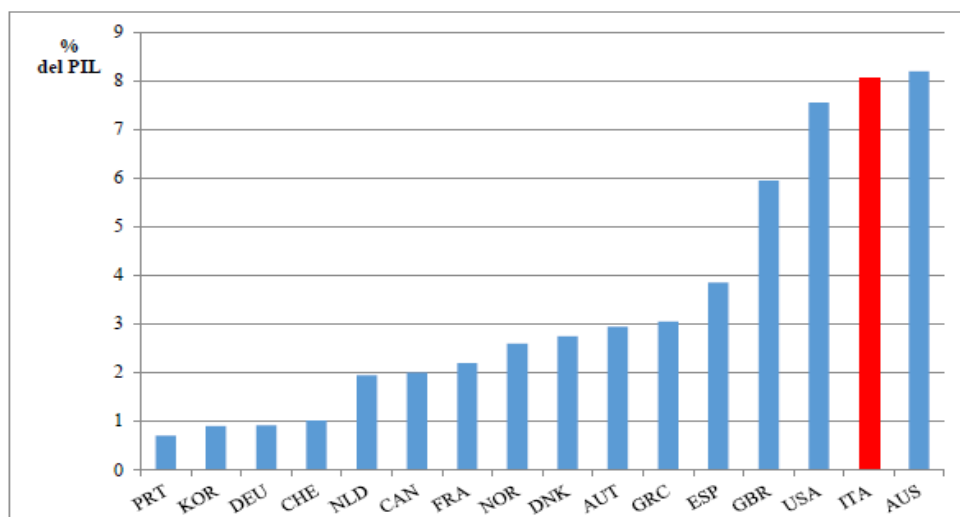
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Così che, essendo state introdotte nuove agevolazioni senza averne contestualmente abolite, ridotte o riviste altre non più rispondenti alle esigenze dalle quali erano state dettate, dall'inizio del 2016, il nostro sistema tributario si trova a dover convivere con quasi 800 "eccezioni" alle sue regole base, rinunciando ad un gettito potenziale dell'ordine di 300 miliardi: ciò che "consolida" la collocazione dell'Italia al secondo posto nel *ranking* internazionale sul livello di erosione del sistema fiscale.

Come si vede dal grafico seguente:

GRAFICO 6

LE TAX EXPENDITURES IN ALCUNI PAESI



Fonte: Tyson, J. (2014), *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?* IMF Working Paper, No. WP/14/7

I magistrati contabili non si sono limitati a documentare il fenomeno dell'erosione fiscale nel nostro Paese ma hanno anche documentato il confronto tra l'erosione fiscale in Italia con altri Paesi del mondo.

Come si vede l'Italia nel 2014 era il secondo paese con il più elevato tasso di erosione, con 8 punti di Pil, più del doppio della Spagna con il 3,8 % del Pil e appena 2 punti al di sopra della Germania.

Pertanto, la Corte suggerisce una decisa azione contro l'erosione fiscale, non solo per poter accrescere il gettito, ma soprattutto per restituire trasparenza al sistema dei prelievi, ricondurre allo spirito della Carta Costituzionale di redistribuzione della ricchezza e giustizia sociale, da conseguire soprattutto attraverso il meccanismo della progressività dei prelievi.

L'erosione fiscale con la opacità e discrezionalità che provoca nel sistema tributario è dunque il problema maggiormente presente per gli organi, Governo e Parlamento, deputati alla determinazione della politica economica. La più volta citata Commissione MEF presidente Vieri Ceriani istituita ormai cinque anni orsono ha concluso i suoi lavori nel 2011.

La Commissione "Giavazzi", sull'analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese, ha presentato i lavori nel giugno 2012 e ha concluso la sua relazione con un articolato di legge che avrebbe consentito con un unico provvedimento di risparmiare 17 miliardi di euro tra quelli "inutilmente o dannosamente" erosi.

Peraltro, il Decreto Legislativo n.160/2015 ha istituito (art. 2) una nuova commissione per il "Monitoraggio dell'evasione fiscale" (ed erosione), in quanto "... *resta ferma la priorità della tutela dei redditi da lavoro dipendente ed autonomo... e dei redditi da pensione...*" (art. 1).

Alla luce delle argomentazioni sopra illustrate, unitamente a quelle svolte dalla difesa del ricorrente, risulta manifesta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, D.L. 65/2015 che ha modificato l'art. 24 del D.l. n. 201/2011 e che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto dare attuazione alla pronuncia della Corte costituzionale n. 70/2015.

Di conseguenza, previa dichiarazione di incostituzionalità della predetta norma censurata anche dal ricorrente, la Associazione sindacale Cobas Confederazione dei Comitati di Base, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiede che vengano accolte le conclusioni formulate dal sig. Giambelli.

Roma, 25 ottobre 2016

Avv. _____