

STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Michele IACOVIELLO

Avv. Silvia SANTILLI

v. Vassalli Eandi 28 - 10138 TORINO

☎ 011 / 43.41.372 - Fax: 011 / 44.74.148

Spett.le

Federazione Nazionale

Pensionati del Credito

Su Vostra richiesta esamineremo di seguito lo stato attuale della questione dell'aggancio al pari grado in servizio, nei vari regimi pensionistici vigenti nel settore creditizio.

Sulla questione sono intervenute, nel 2001, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione escludendo la persistenza dell'aggancio al pari grado in servizio dopo il 1°/1/98, e limitandola fortemente per il periodo precedente.

Sull'esattezza di tale posizione si possono sollevare vari dubbi, ma occorre certo realisticamente tenerne conto.

Le Sezioni Unite della Corte hanno in sostanza affermato che:

1. **Dal 1°/1/98** nessun pensionato, di qualsiasi regime (esclusivo, esonerativi o integrativo), e quale che sia la data del suo pensionamento, può avere ancora diritto all'aggancio al pari grado in servizio;
2. **Per il periodo precedente al 1°/1/98**, occorre distinguere due ipotesi:
 - 2.1. I pensionati di regimi integrativi privati (nel senso di meramente privati, non di derivazione legislativa da regimi di diritto pubblico poi privatizzati come quelli ex esonerativi o ex esclusivi), conservano le loro clausole, poiché estranee all'ambito applicativo della legge 41/78 (che esamineremo di seguito);
 - 2.2. Per i pensionati di regimi già di diritto pubblico, poi privatizzati dalla Riforma Amato, occorre distinguere due ipotesi in base all'epoca del pensionamento:
 - 2.2.1. Chi era ancora in servizio al 31/12/90 ha perso completamente il diritto all'aggancio al pari grado;
 - 2.2.2. Chi era già pensionato al 31/12/90 conserva il "miglior favore", se questo eventualmente sussisteva all'epoca; la sussistenza del "miglior favore" è stata ravvisata nelle due seguenti ipotesi:
 - 2.2.2.1. Pensionati dei regimi ex esclusivi che già ne godevano pacificamente;
 - 2.2.2.2. Pensionati dei Fondi ex esonerativi, solo se ed in quanto sia provata l'origine pattizia e non meramente statutaria dei fondi suddetti.

Passiamo quindi di seguito all'esame della questione.

La necessità costituzionale della perequazione delle pensioni

Una volta conseguito un trattamento pensionistico si pone il problema del suo adeguamento nel tempo a fronte dell'aumento del costo della vita e della diversa dinamica del mercato del lavoro.

L'esigenza di un meccanismo di adeguamento della pensione deve ritenersi tutelata a livello costituzionale, poiché l'art. 38 cost., al 2° comma, stabilisce che *"I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria"*.

Poiché i mezzi debbono risultare adeguati alle *esigenze di vita*, si pone il problema di un loro adeguamento al mutato costo della vita.

Tipologia della perequazione pensionistica

Astrattamente sono possibili tre diversi sistemi di conservazione del potere d'acquisto, eventualmente con vari tipi di correttivi dettati da esigenze di politica economica:

- a. l'aggancio automatico all'aumento del costo della vita;
- b. l'aggancio automatico all'evoluzione salariale dei lavoratori in servizio;
- c. l'esclusione di ogni automatismo, temperata dall'adozione di singoli provvedimenti, di volta in volta, in base alla disponibilità economica ed alla volontà politico-sindacale.

Nell'esperienza concreta i vari sistemi si intrecciano spesso tra loro, in base alle vicende storiche.

Esaminiamo ora le clausole di aggancio automatico al salario del collega in servizio di pari grado.

L'aggancio al pari grado in servizio

Nelle pensioni del settore del credito, sia nelle Banche di Diritto Pubblico poi privatizzate – ovvero i regimi esclusivi ⁽¹⁾ nonché quelli esonerativi ⁽²⁾ – che nelle altre Banche (ovvero i regimi *integrativi* della

¹⁾ Costituivano regimi *esclusivi* il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia.

²⁾ Costituivano Fondi *esonerativi*:

- a) la Cassa di Previdenza del personale del Monte dei Paschi di Siena (D.P.R. 26/3/1976);
- b) il Fondo pensioni per il personale della Cassa di Risparmio di Torino (D.P.R. 18/4/1973, n. 496);
- c) il Fondo pensioni per il personale della Cassa di Risparmio "V. Emanuele" per le provincie siciliane (D.P.R. 9/11/1972, n. 1136);
- d) il Fondo di previdenza per il personale della Cassa di Risparmio di Asti (D.P.R. 8/4/1976, n. 194);
- e) il Fondo per il personale della Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (D.P.R. 6/3/1976, n. 263);
- f) il Fondo di previdenza della Cassa di Risparmio di Firenze (D.P.R. 18/4/1973, n. 468);
- g) il Fondo per le pensioni al personale della Cassa di Risparmio delle provincie lombarde (D.P.R. 14/12/1973, n. 1025);
- h) la Cassa di Previdenza per il personale dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino (D. M. 18/8/62).

pensione INPS) vi erano clausole di perequazione automatica volte ad adeguare le pensioni all' andamento dei salari dei colleghi in servizio presso gli istituti di provenienza.

Si tratta cioè di quello che nel linguaggio politico - sindacale del settore viene abitualmente chiamato "*aggancio al pari grado in servizio*" o, più impropriamente, "*clausola - oro*": i miglioramenti contrattuali dei lavoratori in servizio si estendono ai pensionati.

E' possibile poi individuare storicamente due tipi di clausole di "*aggancio al pari grado in servizio*" delle pensioni.

a) Un aggancio **forte**, in cui tutti gli aumenti retributivi contrattuali *incidono* sulla pensione (ad esempio lo statuto dei pensionati Cariplo o della Cassa di Risparmio di Torino), con un vero e proprio automatismo nell'adeguamento della pensione (³).

b) Un aggancio per così dire **debole**, in cui soltanto alcune voci retributive *incidono* sulla pensione, come per i pensionati San Paolo, in cui l'aggancio alle retribuzioni avviene soltanto "*per le voci di retribuzione assunte a base per la determinazione delle pensioni in godimento*".

In altre parole - poiché non tutte le voci retributive sono "*pensionabili*" - le parti collettive possono concedere aumenti retributivi contrattuali in voci non pensionabili, magari di nuova istituzione ed in tal caso l' aggancio al pari grado in servizio è liberamente disponibile dalle parti sindacali contraenti, e non configura un vero e proprio automatismo nell' adeguamento della pensione (⁴).

Nell' esperienza contrattuale più recente, sovente gli aumenti retributivi sono stati regolamentati in modo da escludere la loro incidenza sulle pensioni del personale in quiescenza.

La problematica della validità giuridica della clausola dell' aggancio al pari grado, è tutta incentrata sul testo della legge 41/78, che di seguito esamineremo.

³) Per quanto riguarda - ad esempio - i pensionati della Cassa di Risparmio di Torino, l' art. 25 dello statuto così dispone testualmente:

"In caso di variazione nelle retribuzioni pensionabili del personale in servizio, tutte le pensioni a carico del Fondo in corso di godimento, sono riliquidate assumendo come base la nuova retribuzione prevista per il grado e la posizione in cui il dipendente si trovava all' atto della cessazione dal servizio".

⁴) Per quanto riguarda - ad esempio - i pensionati del San Paolo, l' art. 22 dello statuto dispone testualmente che i trattamenti pensionistici,

"sono modificati nel caso di variazione delle retribuzioni del personale in servizio, dovute al costo della vita oppure a miglioramenti di portata generale per l'intero settore del credito, nella stessa percentuale rilevata - per le voci di retribuzione assunte a base per la determinazione delle pensioni in godimento - nei confronti del personale in servizio del grado, della qualifica e della classe di retribuzione ai quali apparteneva il dipendente all'atto della cessazione del servizio".

LA LEGGE 41/78

Negli anni fra il 1977 e 1978, politicamente caratterizzati dal sistema politico c.d. di *unità nazionale*, nel diritto del lavoro si ebbe una stagione legislativa che venne poi chiamata, in un fortunato volume giuridico, “*Il diritto del lavoro dell’ emergenza*” (AA. VV., a cura di L. Ventura e R. De Luca Tamajo), caratterizzato da un arretramento rispetto alle garanzie della legislazione precedente, sia nella disciplina del rapporto di lavoro in senso stretto, sia nella regolamentazione del rapporto previdenziale.

In particolare in tema di perequazione automatica vi furono interventi paralleli, nel rapporto di lavoro e nella disciplina delle pensioni.

Nel rapporto di lavoro la c.d Legge Scotti ⁽⁵⁾ abrogò le scale mobili c.d. *anomale*, ovvero diverse da quelle in uso nel settore dell’ Industria, limitando fra l’ altro proprio il regime diffuso nel settore del credito, degli assicurativi, ecc...

Nel rapporto previdenziale, con la legge 41/78 ⁽⁶⁾, importantissima ai fini del nostro tema, si estese il meccanismo di perequazione automatica in vigore presso l’ INPS a *tutti* i regimi previdenziali *obbligatori*, ovvero (art. 1) “*alle pensioni erogate dalle gestioni obbligatorie di previdenza sostitutive o integrative dell’assicurazione generale obbligatoria per l’ invalidità vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti che ne comportino l’ esclusione o l’ esonero [...]*” ⁽⁷⁾.

⁵) Decreto-legge 1 febbraio 1977, n. 12 (in Gazz. Uff., 1 febbraio, n. 29). - Decreto convertito in l. 31 marzo 1977, n. 91 (in Gazz. Uff., 2 aprile 1977, n. 90). -- *Norme per l’applicazione dell’indennità di contingenza*.

⁶) Decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942 (in Gazz. Uff., 30 dicembre, n. 355). - Decreto convertito in l. 27 febbraio 1978, n. 41 (in Gazz. Uff., 28 febbraio 1978, n. 58). -- *Provvedimenti in materia previdenziale*.

⁷) Il testo completo della norma è il seguente:

Art. 1.

Alle pensioni erogate dalle gestioni obbligatorie di previdenza sostitutive o integrative dell’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, o che ne comportino l’esclusione o l’esonero, nonché alle pensioni erogate dall’Ente nazionale assistenza agenti e rappresentanti di commercio (ENASARCO), è estesa, in sostituzione di quella vigente per ciascun trattamento, la normativa della perequazione automatica delle pensioni del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti di agli articoli 9 e 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160; dal 1° gennaio 1978 alle dette pensioni, in esecuzione degli articoli 9 e 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160, si applicano, per la perequazione automatica, gli aumenti previsti dal decreto ministeriale 20 ottobre 1977.

L’importo della perequazione automatica di cui all’articolo 9 della legge 3 giugno 1975, numero 160, non può superare, per i trattamenti minimi delle singole gestioni pensionistiche, quello calcolato in base all’articolo 10 della legge stessa.

In sede di prima applicazione:

gli aumenti spettano anche alle pensioni di cui al primo comma liquidate nel primo semestre del 1977, qualora tale effetto sia già previsto dalle discipline in vigore nei rispettivi ordinamenti;

relativamente ai lavoratori iscritti al fondo speciale di previdenza per i dipendenti dall’Ente nazionale energia elettrica (ENEL) e dalle aziende elettriche private, l’aumento delle pensioni derivante dall’applicazione del presente articolo assorbe e sostituisce, fino a concorrenza, gli aumenti delle pensioni maturate con decorrenza 1° luglio 1977 in dipendenza dell’applicazione dell’art. 11 della legge 25 novembre 1971, n. 1079.

Dalle disposizioni di cui ai commi precedenti sono esclusi i trattamenti di pensione ai quali si applica la disciplina contenuta nell’art. 1 della legge 29 aprile 1976, n. 177, concernente il collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni, nonché i trattamenti di pensione previsti dall’art. 14, secondo comma, della legge 20 marzo 1975, numero 70.

Furono numerose le categorie di pensionati che vennero colpite dal provvedimento: bancari (fondi esonerativi ed esclusivi), dirigenti industriali (Inpdai), giornalisti (Inpgi), agenti e rappresentanti (Enasarco), ecc...

Nel settore del credito la legge 41/78 colpì le pensioni, nei loro vari regimi, nel seguente modo:

1. I regimi **esonerativi**, essendo esplicitamente menzionati nella legge 41/78, si videro senz'altro bloccare l'operatività delle loro clausole di aggancio al pari grado in servizio;
2. I due regimi **esclusivi** del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia non furono invece toccati dalla riforma, poiché si riteneva che i loro trattamenti pensionistici costituissero, più che una vera e propria pensione, una sorta di retribuzione (sia pure differita) poiché, come affermato ripetutamente dalla Corte di Cassazione, essi integrerebbero *“una forma di retribuzione differita a fini previdenziali che trova fondamento nell'Art. 36 Cost. ed è equiparata all'indennità di anzianità”* (Cass. 4219/92);
3. Neppure furono colpiti i **fondi integrativi** privati, ovvero *“non obbligatori”*; si veda ad esempio, in termini espliciti, la sentenza della Cassazione sull'INA⁽⁸⁾.

Le categorie interessate tentarono di reagire in vari modi, sia promovendo l'istituzione di fondi integrativi paralleli che aggirassero il divieto e compensassero la perdita subita, sia esercitando pressioni politiche, sia promovendo azioni giudiziarie, che arrivarono fino al massimo livello, ovvero denunciando la legge 41/78 davanti alla Corte Costituzionale.

Per l'anno 1978 restano fermi i limiti massimi previsti dalle discipline in vigore ai fini del calcolo degli aumenti per perequazione automatica delle pensioni.

A decorrere dal 1° gennaio 1979, dall'applicazione dell'aumento in percentuale di cui al primo comma dell'articolo 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160, non può derivare per le pensioni di cui al presente articolo un incremento superiore a quello che si ottiene applicando l'aumento percentuale stesso all'importo determinato mediante l'applicazione della misura massima della percentuale di commisurazione prevista dal secondo comma dell'articolo 11 della legge 30 aprile 1969, n. 153, al limite massimo della retribuzione che può essere presa in considerazione per le pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria, a norma degli articoli 26 e 27 della legge 3 giugno 1975, n. 160.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano anche alle pensioni liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.

8) *“Il trattamento di previdenza per il personale della direzione generale dell'INA - in origine avente (ex art. 28-32 r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, poi abrogati dall'art. 15 l. 20 febbraio 1958 n. 55) carattere obbligatorio e sostitutivo dell'AGO - non è più configurabile, a seguito della disciplina dell'accordo sindacale 18 ottobre 1973, come gestione obbligatoria esonerativa dell'assicurazione generale, anche in relazione al regime transitorio di cui al titolo primo del detto accordo (concernente i dipendenti non ancora iscritti all'INPS), non essendo rilevanti ai fini dell'individuazione di una gestione di previdenza - la quale presuppone un'autonomia, quanto meno sul piano finanziario e contabile, atta a distinguere la gestione previdenziale stessa dalla normale gestione dell'ente cui fa capo - le sole circostanze della raccolta dei contributi e dell'erogazione delle prestazioni. Pertanto, al trattamento suindicato - indipendentemente dalla configurabilità o meno della cosiddetta clausola di allineamento (contenuta nell'accordo del 1973) come forma di perequazione automatica - non è applicabile la norma dell'art. 1, comma 1, del d.l. 28 dicembre 1977 n. 942 (convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 1978 n. 41), con la quale alle pensioni erogate dalle gestioni obbligatorie di previdenza sostitutive o integrative dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, o che ne comportino l'esclusione o l'esonero..., è stata estesa, in sostituzione di quella vigente per ciascun trattamento, la normativa della perequazione automatica delle pensioni del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti di cui agli art. 9 e 10 della l. 3 giugno 1975, n. 160”.*

Cass. 15 ottobre 1987, n. 7619

INA c. Bassi,

E' assai importante tener presente - e ricordare per il prosieguo del nostro discorso - che le norme degli Statuti pensionistici che prevedevano l' aggancio al pari grado in servizio non vennero mai *espunte* dai testi normativi (ove anzi vennero sempre mantenute nelle successive versioni), ma si trovarono a divenire *quiescenti* (o, se vogliamo, improduttive di effetti giuridici, sia negoziali che normativi), nell' attesa di trovare una soluzione stabile al problema.

Era infatti diffusa l' opinione e l' aspettativa di una *transitorietà* della disciplina limitativa dell'aggancio al pari grado in servizio, e pertanto mai a livello sindacale o politico si volle forzare la situazione fino a rimuovere esplicitamente ogni speranza di ripristino, magari parziale, del meccanismo garantistico di allineamento costante alle retribuzioni dei lavoratori ancora attivi.

La costituzionalità della l. 41/78

La Corte Costituzionale è stata investita della questione di costituzionalità della legge e, nell'importante sentenza 12 dicembre 1985, n° 349, pur respingendo la questione sollevata, ha formulato alcune fondamentali precisazioni.

Il sacrificio dei pensionati - si afferma – si presenta legittimo costituzionalmente poiché *“risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali”*, [...] e *“la disciplina denunciata è stata in vigore solo per alcuni anni, sicchè questo carattere temporaneo e contingente esclude, a parere della Corte, la fondatezza della censura suddetta”*.

Occorre quindi - secondo la Corte - che si verifichino di due condizioni affinché possa considerarsi legittima la deroga al regime perequativo dell' aggancio al pari grado:

- 1) la transitorietà della disciplina;
- 2) la esistenza di meccanismi compensativi della normativa.

Ancora la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n° 173/86, ha avuto modo di precisare che i *“mezzi adeguati alle esigenze di vita da assicurare non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali, ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito e alla posizione raggiunta”*.

Le riliquidazioni "compensative"

La Corte Costituzionale

Nei settori in cui non vi è stato l' intervento compensativo, la Corte Costituzionale è intervenuta, con sentenza dichiarativa di incostituzionalità, sia per i magistrati (C. Cost. 5/5/88, n° 501) che per i dirigenti sta-

tali (C. Cost. 9/1/91, n° 1), ripristinando l' aggancio al pari grado in servizio, e quindi il mantenimento del potere d' acquisto della pensione.

Peraltro non va taciuto, al fine di evitare facili entusiasmi, che la Corte Costituzionale ha rivisto il suo orientamento negli anni più recenti, giungendo lo scorso anno esplicitamente a respingere la questione di costituzionalità del mancato aggancio al pari grado in servizio per i magistrati ⁽⁹⁾.

Gli interventi del Legislatore

Il legislatore in ben 3 occasioni, dal 1985 ad oggi, ha provveduto a “compensare” i pensionati delle perdite subite per la legge n° 41 del 1978:

- 1) la legge 140/85, art. 10 ⁽¹⁰⁾;
- 2) la legge 544/88, art. 4 ⁽¹¹⁾;
- 3) la legge 59/91, art. 2 bis ⁽¹²⁾ e per i bancari la legge Amato del 1990.

⁹) Si legge infatti nella recente sentenza Corte Cost. n° 531 del 18 dicembre 2002:

“Considerato che la Corte, data la natura di retribuzione differita che deve riconoscersi al trattamento pensionistico, ha costantemente affermato il principio della proporzionalità della pensione alla quantità e qualità del lavoro prestato, nonché della sua adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia (sentenze n. 243 del 1992; n. 96 del 1991; n. 501 del 1988; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980 e n. 124 del 1968);

che ha, altresì, riconosciuto che il requisito della proporzionalità deve sussistere non solo al momento del collocamento a riposo del lavoratore, ma anche successivamente, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta (sentenze n. 96 del 1991 e n.26 del 1980); che, tuttavia, ha altrettanto costantemente specificato che tale principio non impone affatto il necessario adeguamento del trattamento pensionistico agli stipendi, ma che spetta alla discrezionalità del legislatore determinare le modalità di attuazione del principio sancito dall'art. 38 della Costituzione;

che, più precisamente, tale determinazione consegue al bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa (sentenze n. 457 del 1998; n. 226 del 1993 e n. 119 del 1991), con il limite comunque di assicurare “la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona” (sentenza n. 457 del 1998);

che, sotto altro aspetto, l'esigenza di adeguamento delle pensioni alle variazioni del costo della vita è assicurata attraverso il meccanismo della perequazione automatica del trattamento pensionistico (attualmente disciplinato dal d.lgs.30 dicembre 1992, n. 503, recante norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e successive modifiche ed integrazioni);

che, pertanto, l'esclusione della applicazione alle pensioni spettanti ai magistrati collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, del meccanismo di adeguamento triennale degli stipendi dei magistrati previsto dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - esclusione disposta dalla norma censurata - non contrasta con i principi sanciti dagli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione;

che, sulla base delle suesposte motivazioni, la questione sollevata è manifestamente infondata.”

¹⁰) Art. 10, legge 140/85: **Miglioramenti delle pensioni a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale nonché a carico del Fondo gas e del Fondo esattoriale.**

“Entro il 30 giugno 1985, le pensioni aventi decorrenza anteriore al 1° luglio 1982, a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale dei lavoratori dipendenti, del Fondo di previdenza per il personale dipendente dalle aziende private del gas e del Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette saranno rivalutate, sentite le categorie interessate, con separati provvedimenti che tengano conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni. I relativi oneri saranno posti a carico delle gestioni predette e delle categorie interessate”.

¹¹) Art. 4, legge 544/88: **Miglioramento delle pensioni a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale nonché a carico del Fondo gas e del Fondo esattoriale.**

“Le pensioni a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale dei lavoratori dipendenti, del fondo di previdenza per il personale dipendente dalle aziende private del gas e del fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette saranno rivalutate, con effetto dal 1° gennaio 1989, sentite le categorie interessate, con separati provvedimenti che tengano conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni. I relativi oneri saranno posti a carico delle gestioni predette e delle categorie interessate”

In forza delle prime due leggi sopra citate vi erano state delle periodiche riliquidazioni delle pensioni (ex art. 10 della legge 140/85, nonché ex art. 4 della legge 544/88), deliberate a livello dei singoli Fondi e poi approvate con Decreto Ministeriale.

Secondo alcune interpretazioni, peraltro disattese dalla Cassazione a Sezioni Unite, la Riforma Amato avrebbe voluto, in questa continuità storica, ripristinare il meccanismo perequativo proprio del settore, ridando piena operatività alle clausole di aggancio al pari grado in servizio.

La legge Amato, anzi, avrebbe erogato questi aumenti in luogo della contemporanea legge 59/91, che erogò gli aumenti relativi alle pensioni d'annata per tutte le altre categorie.

Anzi la stessa legge 59/91, all'art. 2 bis, contiene una sorta di *lapsus freudiano* del legislatore, poiché menziona fra i beneficiari degli aumenti pensionistici anche i fondi *esonерativi*, che non esistono più ap-

¹²) Decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409 (in Gazz. Uff., 31 dicembre, n. 303). - Decreto convertito in l. 27 febbraio 1991, n. 59 (in Gazz. Uff., 1° marzo 1991, n. 51). -- *Disposizioni urgenti in tema di perequazione dei trattamenti di pensione nei settori privato e pubblico*:

Art. 2- bis (Miglioramenti delle pensioni a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale nonché a carico del Fondo gas e del Fondo esattoriale).

"1. Le pensioni a carico del Fondo di previdenza per il personale dipendente dalle aziende private del gas, del Fondo di previdenza per il personale dipendente dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette, del Fondo per i dipendenti dall' Enel e dalle aziende elettriche private, del Fondo per la previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto e del Fondo di previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo, liquidate con decorrenza anteriore al 31 dicembre 1982, sono rivalutate con effetto dal 1° gennaio 1990, secondo quanto segue:

a) per le pensioni liquidate in data antecedente il 1° gennaio 1969, lire 3.500 per ogni anno di contribuzione;
b) per le pensioni liquidate dal 1° gennaio 1969 al 31 dicembre 1973, lire 3.000 per ogni anno di contribuzione;
c) per le pensioni liquidate dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 1978, lire 2.000 per ogni anno di contribuzione;
d) per le pensioni liquidate dal 1° gennaio 1979 al 31 dicembre 1982, lire 1.500 per ogni anno di contribuzione.

2. Gli oneri relativi sono a carico del corrispondente stanziamento, iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento "Perequazione dei trattamenti di pensione nel settore pubblico ed in quello privato".

3. Gli aumenti dei trattamenti pensionistici derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 hanno effetto, con decorrenza dal 1° gennaio di ciascun anno del quinquennio 1990-1994, in misura pari, rispettivamente, al 20, 37, 40, 65 e 100 per cento del loro ammontare.

4. Le pensioni dei Fondi di cui al comma 1, le pensioni del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea e del Fondo per le pensioni al personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, liquidate con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1988 saranno rivalutate, con effetto dal 1° gennaio 1991, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie interessate, con separati provvedimenti, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, che tengano conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni.

I relativi oneri saranno posti a carico delle gestioni predette e delle categorie interessate.

5. Gli aumenti derivanti dall'applicazione del comma 4 saranno erogati al netto delle rivalutazioni di cui al comma 1.

6. Le pensioni a carico delle forme di previdenza sostitutive del regime generale dei lavoratori dipendenti diverse da quelle di cui ai commi precedenti saranno rivalutate, con effetto dal 1° gennaio 1991, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie interessate, con separati provvedimenti, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, che tengano conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni. I relativi oneri saranno posti a carico delle gestioni predette e delle categorie interessate".

punto in virtù della trasformazione in fondi integrativi operata dalla stessa legge Amato, a riprova della volontà sostanziale del legislatore di erogare degli aumenti ai pensionati dei fondi ex esonerativi.

LA "RIFORMA AMATO"

Come noto, nel 1990, venne attuata la privatizzazione delle banche dal governo Amato, tramite la L. n° 218/90 ⁽¹³⁾ ed il relativo D. L.vo n° 357/90 ⁽¹⁴⁾.

I pensionati degli Istituti di Diritto Pubblico, che in precedenza erano inquadrati in regimi esonerativi od esclusivi, sono stati trasferiti ad una gestione speciale dell' Inps, ed i fondi precedenti sono stati trasformati ex lege in integrativi (art. 4).

La riforma ha esplicitamente conferito ai nuovi fondi integrativi così istituiti la destinazione allo scopo di conservare ai pensionati il trattamento di miglior favore (art. 5).

Questi nuovi fondi (diventati) integrativi non vanno confusi con i preesistenti fondi integrativi privati delle altre Banche.

La legge n. 218 / 90

La privatizzazione delle banche di diritto pubblico è stata istituita con la legge 30/7/90 n° 218 (legge Amato), il cui art. 3 disciplina i rapporti di lavoro e previdenziali.

Il 3° comma dell' art. 3, delega il Governo ad emanare decreti in materia previdenziale che dispongano l' iscrizione all' AGO dei dipendenti, nonché la trasformazione dei regimi pensionistici esistenti (esclusivi od esonerativi) in fondi integrativi, allo scopo di conservare il trattamento pensionistico di miglior favore:

“3. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del settore creditizio, norme dirette a disciplinare, secondo le norme dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, il trattamento previdenziale dei dipendenti in servizio e in quiescenza degli enti pubblici creditizi esclusi o esonerati dall'obbligo dell'iscrizione alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto disciplinati, rispettivamente, dall' allegato T all'art. 39 della legge 8 agosto 1895, n. 486, e dalla legge 20 febbraio 1958, n. 55. A tal fine le disposizioni delegate dovranno:

a) fissare procedure e modalità dell'iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria. In particolare, dovrà essere previsto che i dipendenti attuali e futuri e quelli in quiescenza degli enti creditizi pubblici siano complessivamente iscritti ad una gestione speciale presso l'ente previdenziale, e che il regime contributivo attualmente a carico dei lavoratori possa essere modificato solo per via contrattuale. [...]

c) stabilire procedure e modalità con le quali i fondi pensione delle società od enti i cui dipendenti in servizio e in quiescenza non sono ricompresi nell'assicurazione obbligatoria si trasformino, mantenendo le attuali attività patrimoniali, in fondi integrativi gestiti secondo criteri di continuità, mediante modifiche statutarie ove siano dotati di autonoma personalità giuridica. Ai dipendenti in servizio ed in quie-

¹³) Legge 30 luglio 1990, n. 218 (in Gazz. Uff., 6 agosto, n. 182). - Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico.

¹⁴) Decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 3 dicembre, n. 282). - Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi.

scenza degli enti creditizi pubblici assoggettati al regime esclusivo o esonerativo andranno garantite le disposizioni di miglior favore dei rispettivi fondi di previdenza ed un trattamento economico complessivo tra pensione della gestione speciale e pensione integrativa pari a quello in essere alla data di entrata in vigore della presente legge”

I lavori parlamentari sulla legge delega

Per meglio comprendere nel caso di specie la nozione di legge del *miglior favore*, è utile esaminare l'iter parlamentare della vicenda.

Il disegno di legge presentato dal Ministro Amato alla Camera dei Deputati il 26 agosto 1988 (atto n. 3124) non menzionava affatto la "garanzia del miglior favore", e si limitava a mantenere solo il trattamento "in essere".

Senonchè la Commissione Lavoro della Camera (XI Commissione), nell'esprimere il suo parere favorevole, condizionò tale parere al mantenimento del "regime giuridico di miglior favore".

A seguito di tale parere, in Aula, il testo venne modificato ed inviato al Senato nella attuale formulazione.

<i>Testo originario</i>	<i>Testo approvato</i>
<i>"ai dipendenti in servizio e in quiescenza degli enti creditizi pubblici assoggettati al regime esclusivo od esonerativo andrà garantito, sotto i profili normativo ed economico, un trattamento complessivo fra pensione dell'assicurazione obbligatoria e pensione integrativa almeno <u>pari a quello in essere</u> alla data di entrata in vigore della presente legge;"</i>	<i>"ai dipendenti in servizio e in quiescenza degli enti creditizi pubblici assoggettati al regime esclusivo od esonerativo andranno garantite le disposizioni <u>di miglior favore</u> dei rispettivi fondi di previdenza <u>ed</u> un trattamento economico complessivo tra pensione della gestione speciale e pensione integrativa <u>pari in quello</u> in essere alla data di entrata in vigore della presente legge".</i>

La legge Amato, quindi, garantisce due diritti:

- 1) il trattamento in essere;
- 2) il miglior favore;

trattasi di due diritti distinti e non di un'endiadi.

Il Decreto Delegato n° 357 / 90

La delega è stata poi attuata dal Governo con il D. L.vo 20/11/1990, n° 357 ⁽¹⁵⁾ che ha ben esplicitato la volontà del legislatore di salvaguardare il *"miglior favore"*.

¹⁵) Il Decreto è così strutturato:

Art. 1- Iscrizione ad una *"Gestione Speciale"* (non ad un "regime" speciale) dell' INPS dei dipendenti degli enti creditizi già esclusi o esonerati dall'AGO.

Art. 2 - Regime pensionistico degli iscritti in servizio alla data del 31 dicembre 1990.

Art. 3 - Regime pensionistico degli iscritti già pensionati.

Art. 4 - Garanzia del trattamento complessivo risultante dalle disposizioni dei regimi esclusivi o esonerativi soppressi in favore degli iscritti di cui ai precedenti articoli 2 e 3.

Art. 5 - Trasformazione degli attuali fondi pensionistici e loro destinazione a finalità di previdenza integrativa.

La previsione normativa del "trattamento di miglior favore"

Il "trattamento previdenziale di miglior favore" viene garantito ai lavoratori in servizio dall' art. 2 del decreto delegato.

Con norma distinta (art. 3) viene garantito ai già pensionati.

Questa considerazione risulta assai importante.

Per i lavoratori in servizio il "miglior favore" previdenziale consiste essenzialmente nel sistema di calcolo della pensione iniziale (basata sull' ultimo stipendio, anzichè sulla media degli ultimi anni).

Può inoltre esservi un' anticipazione della data di pensionamento rispetto all' AGO.

Per i già pensionati l' autonomo diritto al "miglior favore", previsto dall' art. 3, deve avere un suo specifico contenuto.

Poiché i destinatari della norma avevano già conseguito il diritto alla pensione, e poiché l' ammontare della stessa era stato già calcolato, è ragionevole presumere che la legge non intendeva riferirsi alla fase (già esaurita) della liquidazione della pensione iniziale, ma voleva prendere in considerazione il futuro della pensione già liquidata, e le modalità della sua rivalutazione nel tempo.

Sarebbe stato infatti strano che il legislatore emanasse una legge speciale soltanto per "non diminuire" la pensione di un cittadino, e per confermargli che ha la stessa scala mobile degli altri pensionati.

La perequazione delle pensioni nella Riforma Amato

Una volta chiarito che il "miglior favore" del pensionato è il diritto alla perequazione della pensione, vediamo di precisare l' ottica della legge.

E' bene premettere che nella terminologia legislativa così vengono qualificati gli emolumenti erogati ai pensionati del credito:

1. "Le quote a carico della gestione speciale" (in pratica la quota a carico dell'INPS);
2. "Il trattamento integrativo": quota di pensione a carico del Fondo integrativo;
3. "Il trattamento complessivo": l' intero trattamento pensionistico, dato dalla somma delle prime due.

Per esplicita volontà del legislatore la sola quota a carico dell' INPS è assoggettata "alla disciplina per la perequazione automatica dell'assicurazione generale obbligatoria" (art. 3, 3° co.) (¹⁶).

¹⁶) Art. 3, comma 3: "Le quote dei trattamenti pensionistici a carico della gestione speciale sono assoggettate alla disciplina per la perequazione automatica dell'assicurazione generale obbligatoria".

Ciò premesso per la sola quota INPS, si dovrebbe necessariamente concludere che per quanto riguarda il trattamento integrativo possono esservi soltanto due alternative, ovvero questo

- a. o rimane "crystallizzato" in cifra fissa;
- b. oppure è rivalutato con meccanismo diverso da quello INPS.

Vi sono buoni argomenti per sostenere la seconda soluzione, imposta dall' inciso di cui all' art. 4 comma 2°, del D. L.vo 357/90, che prevede espressamente la garanzia del trattamento previdenziale di miglior favore, in prospettiva dinamica e non statica, e stabilisce che:

“la differenza fra il trattamento complessivo di cui al comma 1, tempo per tempo determinato, e la pensione o la quota di pensione a carico della gestione speciale ai sensi rispettivamente dell'art.2 e dell'art 3, incrementate per effetto della disciplina di perequazione automatica, è posta a carico dei fondi o casse di cui all'art. 5 ovvero direttamente dei datori di lavoro di cui all'art.1”.

Se pertanto il trattamento complessivo va *"tempo per tempo determinato"* ed invece soltanto la pensione o quota di pensione a carico dell' AGO vanno perequate secondo l' ordinaria scala mobile, parrebbe fondato sostenere che il trattamento integrativo andrebbe rivalutato secondo i meccanismi peculiari di *"miglior favore"* previste dalle specifiche normative.

Tali conclusioni sono state condivise da autorevole dottrina, per di più tendenzialmente vicina alle Banche, (**Persiani** nel suo saggio sulla Riforma Amato) ⁽¹⁷⁾: *"i fondi e casse integrativi dovranno erogare quote di pensione via via corrispondenti al sistema di perequazione automatica propria dei soppressi regimi esclusivi ed esonerativi".*

La Cassazione a Sezioni Unite, però (nella sentenza Castella – S.Paolo, del 7 agosto 2001, n. 10.888), ha ritenuto che *“non è stata fatta rivivere la clausola statutaria c.d. di miglior favore - soppressa da oltre un decennio a causa della preclusione operata dal d.l. del 1977 e mai più ripristinata - con la conseguenza che, essendo stata da tempo abrogata, deve essere esclusa una successiva "riemersione" di quella clausola”,* chiudendo in buona sostanza la questione.

Prima dell' intervento della Cassazione a Sezioni Unite, era comunque forte il dibattito sul diritto dei pensionati del credito all' aggancio al pari grado in servizio, e pertanto il legislatore si era mosso più volte, sostenuto da una certa parte della dottrina giuridica più vicina alle banche, al fine di abrogare per legge i diritti attribuiti dalla Riforma Amato nella privatizzazione delle banche di diritto pubblico.

¹⁷⁾ PERSIANI, *"La previdenza degli Enti pubblici creditizi"*, in "Le nuove leggi civili commentate", 1991, pagg. 1260 segg., di cui qui si cita pag. 1279.

I tentativi di abrogazione della legge furono ben tre, di cui solo l'ultimo compiutamente riuscito (la Finanziaria '98), ed esteso anche ai Fondi Integrativi privati.

Vediamoli in successione cronologica:

- a. la manovra del '92
- b. la Riforma Dini del '95;
- c. la Finanziaria '98;

I TENTATIVI DI ABROGAZIONE DELLA "RIFORMA AMATO"

La Riforma del '92

La legge delega n° 421 / 92

Dopo la Riforma Amato delle Banche, la legge 23/10/92 n° 421 (Legge delega al Governo per il riordino della previdenza), all' art. 3 ha delegato il Governo ad emanare norme in materia previdenziale (¹⁸), in base - fra l' altro - al principio dell' estensione delle modifiche introdotte ai trattamenti pensionistici obbligatori altresì al trattamento erogato dalla gestione speciale INPS dei bancari per i lavoratori in servizio di cui all'art. 2 D. L.vo 357/90 (lett. p).

La legge quindi, all' art. 3, lettera p), conferisce al Governo solo il potere di legiferare in materia di:

- a. lavoratori in servizio al 31/12/90, con esclusione di coloro che all' epoca erano già pensionati;
- b. quota a carico dell' INPS (e solo questa) di costoro, con esclusione del trattamento integrativo a carico dei Fondi.

Viene quindi esclusa, in base alla legge delega, la possibilità per il Governo di legiferare in tema di soggetti già pensionati al 31/12/90, ed inoltre la possibilità di dettare norme in tema di trattamento integrativo.

E' noto che il Governo non può legiferare al fuori dei poteri delegatigli dal Parlamento, ex art. 76 Cost. (¹⁹).

¹⁸) p) *previsione che i principi e i criteri direttivi di cui alle lettere g), h), m), n), q), t), u) e v) si applichino al personale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357. Le conseguenti variazioni del trattamento previdenziale erogato dalla gestione speciale istituita ai sensi dell'art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 357 del 1990 non determinano oneri aggiuntivi a carico dei fondi o casse o a carico dei datori di lavoro di cui, rispettivamente, all'art. 5 del citato decreto legislativo n. 357 del 1990 e all'art. 1 della legge 30 luglio 1990, n. 218, salvo che venga diversamente stabilito in sede di contrattazione.*

¹⁹) Art. 76. *“L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principii e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”*

Malgrado ciò, secondo interpretazioni attendibili, il Governo, in questa occasione ha violato la delega conferitagli.

E' doveroso però far presente che la Cassazione a Sezioni Unite ha respinto l'eccezione di costituzionalità prospettata.

Esaminiamo la questione.

Il Decreto delegato ed il denunciato eccesso di delega

Il Decreto Delegato 30/12/92, n° 503, che avrebbe dovuto attuare i suddetti principi per le (sole) pensioni obbligatorie secondo alcuni ha approfittato della delega per fare un grosso favore alle banche estendendo, le modifiche introdotte anche ai regimi integrativi del credito (e solo a questi regimi integrativi e non ad altri).

Per essere precisi, però, le modifiche sono state estese non a tutti i regimi integrativi del credito, ma solo a quelli ex esclusivi ed ex esonerativi, divenuti poi integrativi in forza della Riforma Amato.

Esaminiamo la norma suddetta.

L' art. 9 del decreto delegato così recita:

(Trattamenti di pensione ai lavoratori di cui al D.L. vo 20/11/1990, n. 357).

1. Le disposizioni di cui ai titoli primo e terzo del presente decreto riferito ai lavoratori dipendenti dell'assicurazione generale obbligatoria trovano applicazione anche per gli iscritti alla gestione speciale di cui al D.L. vo 20/11/1990, n. 357, relativamente alle pensioni o quota di essa a carico della gestione medesima.

2. Gli artt. 2, 3, 8, 10, 11, 12 e 13 trovano applicazione nei confronti dei regimi aziendali integrativi ai quali è iscritto al personale di cui all' art. 2 del D.L.vo 20/11/1990, n. 357.

3. Le variazioni derivanti ai trattamenti pensionistici per effetto di quanto disposto al comma due rispetto alla previgente disciplina incidono sul trattamento complessivo dell'art. 4 del D.L. vo 20/11/1990, n. 357, salvo che non sia diversamente disposto in sede di contrattazione collettiva..

L' art. 11 del decreto delegato ⁽²⁰⁾ disciplina appunto la perequazione automatica INPS, che viene estesa a tutti i lavoratori e pensionati, in sostituzione delle clausole di aggancio al pari grado in servizio.

²⁰) Art. 11:

1. 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'art. 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

2. 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, commi 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Poco prima del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 503 era stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del mese di settembre 1992 il d.l. 19 settembre 1992 n. 384, poi convertito con modificazioni nella l. 14 novembre 1992

L' estraneità ai già pensionati

Secondo la sentenza di Cassazione a Sezioni Unite, sopra citata, questa norma non si riferisce ai già pensionati al 31/12/90, poiché il suddetto 2° comma, si riferisce all' art. 2 del decreto 357/90, ovvero ai soli lavoratori in servizio al 31/12/90, mentre i già pensionati a tale data vanno inquadrati nell' art. 3 del suddetto decreto ⁽²¹⁾.

L' incostituzionalità

Questa interpretazione, evitando l'estensione della norma ai già pensionati, ha salvato in pratica la norma stessa dalle censure di incostituzionalità per violazione dell' art. 76 cost., ovvero per eccesso di delega ⁽²²⁾.

La violazione costituzionale per eccesso di delega, verificatasi con l'art. 9, comma 2°, del decreto 503/92, è stata spesso riconosciuta nei commenti alla legge; preoccupazione in tal senso è stata ad esempio manifestata in un parere del Prof. Treu, ex Ministro del Lavoro:

n. 438, il quale nell'art. 2, primo comma, ha disposto che *"in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e fino al 31 dicembre 1993 è sospesa.....l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento o di accordi collettivi che preveda aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato e lo speciale regime di cui alla legge 30 luglio 1990 n. 218 e al decreto legislativo 20 novembre 1990 n. 357....."*. È da notare che l'ultimo periodo, che riguarda la materia in esame, è stato aggiunto dalla legge di conversione.

²¹) Così si esprime la Cassazione: *a) poiché la rubrica dell'art. 9 e le espressioni usate nei commi primo e secondo indicano, l'uno, indistintamente tutti i soggetti di cui al d.lgs. n. 357 del 1990 e, l'altro, il regime dei fondi aziendali integrativi, non possono sussistere dubbi sul riferimento fatto dal legislatore sia alla gestione speciale che ai regimi integrativi;*

b) dal chiaro tenore letterale della norma contenuta nel secondo comma si desume che la disposizione di cui all'art. 11 non può che essere limitata a coloro che erano in servizio alla data del 31 dicembre 1990. Egesi, codesta, che trova preciso riscontro nell'elemento logico, evidente essendo come il legislatore abbia voluto porre lo spartiacque del 31 dicembre 1990 proprio perché, per effetto della c.d. privatizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico attuata con la precedente legge di delega n. 218 del 1990 e con il d.lgs. n. 357 del 1990, l'iscrizione dei dipendenti dei suddetti enti creditizi nell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS è stata disposta con decorrenza "dal periodo di paga in corso al 1 gennaio 1991" (art. 1, primo comma, del decreto legislativo), vale a dire dal giorno immediatamente successivo al 31 dicembre 1990. Gli effetti della riforma, in sostanza, sono stati fatti gravare su coloro che erano ancora in servizio al momento della privatizzazione e che sarebbero stati posti in quiescenza quando era già operante la nuova disciplina, mentre ne sono rimasti esenti quei soggetti che erano divenuti, al momento della messa in quiescenza, pensionati di istituti di credito di diritto pubblico (e che, come era opinione comune, percepivano, quanto meno con riferimento ai regimi c.d. esclusivi, come quello del Banco di Napoli, una retribuzione differita: v. quanto è stato esposto nel paragrafo II).

²²) Per quanto concerne l' incostituzionalità per eccesso di delega, la Corte Costituzionale ha spesso interpretato restrittivamente i poteri del legislatore delegato, affermando sovente che ove i principi ed i criteri fissati dalla legge delega non innovino, si intendono confermati quelli della legislazione precedente.

Nella sentenza della Corte Costituzionale 30 luglio 1981, n. 173 (in Giur. Cost. 1981, I, 1518, nonché in Foro It., 1981, I, 2617), si afferma il principio secondo cui

"anticipare in sede di legislazione delegata, senza un puntuale sostegno nella legge di delega, principi innovativi di riforma (...) significa prendere una scorciatoia che la disciplina costituzionale della delegazione legislativa rende del tutto impraticabile".

Principi analoghi erano stati già stabiliti nelle precedenti sentenze: Corte Cost. 20/12/1976 n. 243, in Foro It., 1977, I, 584; Corte Cost. 9 luglio 1970 n. 125, in Foro It. 1970, I, 2291; Corte Cost. 31 maggio 1960 n. 35, in Foro It. 1960, I, 894; Corte Cost. 31 maggio 1960 n. 34, in Foro It. 1960, I, 575.

"Nell' interpretare l' art. 9 del Decreto Delegato, non si può prescindere da quanto si ricava dalla legge delega, anche perché se non si pervenisse ad un' interpretazione in grado di armonizzarsi con la legge delega, emergerebbero profili di possibile illegittimità della normativa di attuazione".

Accanto a questi profili formali, sono stati mossi dei rilievi sostanziali ⁽²³⁾.

La Riforma Dini (legge 8 agosto 1995 n. 335)

Una volta emerso che il tentativo del '92 di abrogare la Riforma Amato incontrava una serie di difficoltà, poiché il Decreto Delegato presentava sia problemi di stretta interpretazione, che dubbi di legittimità costituzionale (anni dopo, come abbiamo visto, la Cassazione a Sezioni Unite avrebbe poi in buona parte frustrato questo tentativo), il Legislatore, sotto la pressione delle Banche, cercò un' altra soluzione, con la cd. Riforma Dini.

In questa legge venne inserito un comma che avrebbe dovuto chiudere ogni questione in tema di aggravo al pari grado in servizio, e per di più con efficacia addirittura retroattiva, valevole quindi anche per il passato.

La norma su cui tante aspettative erano state risposte dalle banche era l' art. 3, comma 19°, che così dispone:

"Alla gestione speciale ed ai regimi aziendali integrativi di cui al d.lgs. 20/11/1990 n. 357, già rientranti nel campo di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 9 d.lgs. 30.12.1992 n. 503, per i lavoratori ed i pensionati, quale che sia il momento del pensionamento, si applicano le disposizioni della presente legge in materia di previdenza obbligatoria riferite ai lavoratori dipendenti e pensionati dell'assicurazione generale obbligatoria, con riflessi sul trattamento complessivo di cui all'art. 4 del citato d.lgs. n. 357 del 1990, salvo che non venga diversamente disposto in sede di contrattazione collettiva".

Il tentativo del Legislatore, però, era anche maldestro, in quanto l' art. 3, comma 19, renderebbe applicabili ai pensionati del credito - si badi bene - solo ed esclusivamente le disposizioni "di cui alla presente

²³) La previdenza integrativa quale ormai quella in esame, non può essere "espropriata" a danno del pensionato senza violare le norme costituzionali.

Scrivono infatti Persiani, "Diritto della previdenza sociale", Cedam, 1992 (pagg. 33 e segg.):

"Poiché l'intero onere del finanziamento dei regimi integrativi o complementari - o, comunque, la maggior parte di esso - è a carico dei datori di lavoro, le prestazioni di quei regimi devono essere considerate come retribuzione differita in funzione previdenziale. Ed infatti, i contratti collettivi aziendali che regolano quei regimi di spongono, nella sostanza, che una quota della retribuzione, anziché essere erogata in costanza del rapporto di lavoro, venga accantonata per essere erogata al termine di quel rapporto per far fronte ai bisogni determinati dalla vecchiaia o dall'invalidità non soddisfatti dalle pensioni pubbliche e per garantire, a quel momento, il mantenimento del tenore di vita raggiunta durante lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Di conseguenza, i regimi previdenziali complementari sono da considerare attuazione di quella previdenza privata di cui l'ultimo comma dell' art. 38 Cost. garantisce la libertà e, realizzando una forma di risparmio, debbono anche essere tutelate ai sensi dell' art. 47 Cost."

legge", anziché le altre leggi e l'intero ordinamento previdenziale dell'Inps, dimenticando che la legge 335/95 non contiene alcuna norma in tema di perequazione automatica delle pensioni (²⁴).

In ogni caso per il passato certo non avrebbe potuto sanare un eventuale vizio di eccesso di delega del Decreto Leg.vo 503/92 (²⁵).

La Legge Finanziaria del 1998 (l. 27/12/97 n° 449)

L'art. 59, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), così recita:

“ A decorrere dal 1° gennaio 1998, per l'adeguamento delle prestazioni pensionistiche a carico delle forme pensionistiche di cui ai commi 1, 2 e 3 trova applicazione esclusivamente l'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, con esclusione di diverse forme, ove ancora previste, di adeguamento anche collegate all'evoluzione delle retribuzioni di personale in servizio.”

Questa norma è finalmente esplicita nella sua volontà di seppellire in modo “tombale” le clausole di aggancio al pari grado in servizio, probabilmente vista la difficoltà incontrata dai precedenti tentativi.

La norma si applica a tutti i lavoratori, sia attivi che pensionati, ed anche ai Fondi Integrativi privati, e non solo a quelli ex esclusivi o ex esonerativi.

La circostanza è confermata dalla Suprema Corte, in causa promossa dai pensionati della cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia: Cass. 11 maggio 2002, n. 6804 (²⁶).

²⁴) La sola disposizione della L. 335/95 che disciplina la materia è l'art. 1, comma 33, ma si tratta di una modifica differita al 2009, che si limita ad integrare l'art. 11 del d.lgs. 503/92, fissando le modalità di calcolo dagli eventuali ulteriori aumenti che potranno essere disposti con legge in aggiunta a quelli già previsti dallo stesso art. 11, sicché anche nello specifico conferma e non sostituisce la precedente normativa in materia di perequazione.

²⁵) L'ordinamento italiano non conosce possibilità di ratifica *ex post* di una norma delegata illegittima per eccesso di delega in relazione all'art. 76 Cost., neppure per renderla legittima *ex nunc*.

²⁶) Scrive la Suprema Corte:

“Il riferimento alle prestazioni pensionistiche di cui ai commi 1, 2 e 3 comporta la applicabilità della disposizione anche ai regimi aziendali integrativi, atteso che il terzo comma fa espresso riferimento a "tutti i soggetti nei cui confronti trovino applicazione le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, ivi comprese quelle di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563, al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357...”.

Ne consegue che anche il comma 4 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 deve trovare applicazione nei confronti delle citate forme previdenziali aziendali, tra le quali rientra sicuramente il FIP 71 di cui si discute.

Erroneamente, pertanto, il Tribunale di Pistoia non ha applicato, quale jus superveniens, tale disposizione, che comporta l'aumento delle pensioni previdenziali ed assistenziali sulla base del solo adeguamento al costo della vita, con la soppressione, a decorrere dal 1 gennaio 1998, di diversi meccanismi di adeguamento.

Nè tale estensione autorizza dubbi di legittimità costituzionale, atteso che essa si inquadra nella scelta del legislatore di armonizzare i regimi previdenziali complementari preesistenti al d. leg.vo n. 124-1993 con i regimi di pre-

Va osservato che la norma suddetta, forse anche per non smentire il Legislatore nelle sue precedenti leggi, contiene una curiosa particolarità: l'abrogazione delle clausole "*ove ancora previste*".

L'abrogazione *eventuale* o *condizionata* di un diritto non è molto frequente.

Possiamo qui intenderla in due modi:

- a. il Legislatore non voleva smentire le precedenti riforme del '92 e del '95, e lasciare impregiudicata la loro efficacia abrogatrice della Riforma Amato;
- b. il Legislatore intendeva riferirsi solo a quelle clausole di origine negoziale o pattizia, considerando scontata l'avvenuta abrogazione delle leggi precedenti.

Questo modo singolare di legiferare si presta però necessariamente ad alcune considerazioni di carattere politico - ermeneutico.

CONSIDERAZIONI SULLA SUCCESSIONE DELLE LEGGI

Il panorama complessivo che si ricava, da questo "*accanimento legislativo*" verso la Riforma Amato, pare davvero singolare.

Riassumiamone le tappe:

1. Viene emanata la Riforma Amato che garantisce ai pensionati il trattamento di miglior favore: tutta la dottrina, compresa quella più vicina alle banche (Persiani), riconosce che tale norma attribuisce al pensionato l'aggancio al pari grado in servizio;
2. Per abrogare tale diritto del pensionato interviene il Decreto 503/92, con l'art. 9, co.2;
3. Come se non bastasse anche la legge 335/95 (Riforma Dini) all'art. 3, co. 19, torna ad abrogare per la seconda volta il diritto all'aggancio al pari grado, mediante interpretazione autentica del suddetto art. 9 del Decreto 503/92;
4. L'accanimento del Legislatore non sembra ancora sufficiente a garantire le banche, e la Legge Finanziaria '98 abroga per la terza volta quanto già era stato per ben due volte abrogato dalle leggi suddette.

Lo sforzo del Legislatore, per la verità un po' inconsueto (non sono infatti noti altri esempi di triplice abrogazione di una legge), sarebbe stato comunque, secondo le banche, del tutto inutile poiché *fin dall'origine nessun diritto sarebbe spettato al pensionato in base alla Riforma Amato abrogata.*

videnza complementare di nuova costituzione, tenendo conto delle innovazioni apportate al regime pensionistico di base.

A tale interpretazione non sono di ostacolo nè il fatto che la legge n. 449 del 1997 sia intitolata "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", nè il fatto che il comma 5 disponga che "le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 trovano applicazione nei confronti di tutto il personale comunque dipendente dagli enti ed amministrazioni presso i quali operano le forme pensionistiche di cui ai medesimi commi".

LA CASSAZIONE A SEZIONI UNITE

Veniamo infine alle sentenze delle Sezioni Unite, nel 2001, sulla questione dell'aggancio al pari grado, che ormai condizionano grandemente il dibattito sulla clausola di aggancio al pari grado.

Vi sono stati due gruppi di sentenze, l' uno relativo al Banco di Napoli, l' altro all'Istituto Bancario San Paolo di Torino.

Le SS.UU. sul Banco di Napoli

Le Sezioni Unite della Cassazione, nella sentenza n. 9023 del 2001 (De Feo + altri contro Banco di Napoli), ha così ricostruito le posizioni dei pensionati del Banco di Napoli, distinguendo fra i soggetti che alla data del **31/12/90** (entrata in vigore della Riforma Amato) erano ancora **in servizio** (art. 2 del D. L.vo 357/90) ovvero **già pensionati** (art. 3 del D. L.vo 357/90).

La Cassazione così si esprime.

XV.1. Ai lavoratori appartenenti alla prima categoria (ancora in servizio alla data del 31 dicembre 1990) non può essere riconosciuto il diritto avente per oggetto la perequazione del trattamento pensionistico derivante dalla clausola di aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio, con decorrenza dal 1 gennaio 1993 o dal 1 gennaio 1994, in quanto:

a) dal 1 gennaio al 31 dicembre 1993 era vigente nell'ordinamento il blocco totale di qualsiasi forma di perequazione dei trattamenti di pensione per effetto del d.l. 19 settembre 1992 n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992 n. 438;

b) a decorrere dal 1 gennaio 1994, tenuto conto dell'interpretazione che deve essere data alla norma di cui all'art. 9, secondo comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 503 - la quale fa espresso riferimento "ai regimi aziendali integrativi ai quali è iscritto il personale di cui all'articolo 2 del d.lgs. 20 novembre 1990 n. 357", che, a sua volta, contempla i lavoratori in servizio alla data del 31 dicembre 1990 - ha avuto effetto (definitivo) nei confronti dei soggetti in questione la disposizione contenuta nell'art. 11, primo comma, del medesimo decreto legislativo, con la quale è stato eliminato il trattamento perequativo di miglior favore.

[...].

Per i lavoratori già in stato di quiescenza alla data del 31 dicembre 1990 il diritto dedotto in giudizio deve essere riconosciuto esclusivamente per il periodo dal 1 gennaio 1994 al 26 luglio 1996" (27) (28).

²⁷) XV.2. Alla seconda categoria di lavoratori (già pensionati alla data del 31 dicembre 1990) deve essere viceversa applicata la seguente disciplina:

a) va ripetuto quanto è stato esposto nella lettera a del precedente paragrafo XV.1., sicché il diritto fatto valere in giudizio non può essere riconosciuto per il periodo relativo a tutto l'anno 1993;

b) viceversa, il suddetto diritto deve essere riconosciuto con decorrenza dal 1 gennaio 1994, non essendo applicabile nei confronti di questa seconda categoria di pensionati, sempre tenuto conto dell'interpretazione della norma di cui all'art. 9, secondo comma, del d.lgs. n. 503 del 1992, la disposizione contenuta nel successivo art. 11, primo comma;

c) il diritto in questione può trovare riconoscimento non oltre il 26 luglio 1996, dato che il 27 luglio 1996 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il c.d. decreto salvabanco (d.l. 26 luglio 1996 n. 394, poi reiterato nel d.l. 24 settembre 1996 n. 497, convertito in l. 19 novembre 1996 n. 588), i cui effetti si sono protratti, quanto meno, fino al 31 dicembre 2000; d) in ogni caso, a decorrere dal 1 gennaio 1998, per effetto dell'art. 59, quarto comma, della legge 27

Le SS.UU. sul San Paolo

Così si sono espresse le Sezioni Unite della Cassazione, nella sentenza n. 10.888 del 2001 (Castella / Cassa di Previdenza Integrativa per il personale dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino):

“La l. 30 luglio 1990 n. 218 e il d.lg. 20 novembre 1990 n. 357, con i quali sono stati privatizzati gli istituti di credito di diritto pubblico, nel garantire ai pensionati di tali istituti il mantenimento del trattamento in atto al momento della trasformazione del regime da esonerativo in integrativo, non hanno fatto rivivere la clausola statutaria cosiddetta di miglior favore già accordata ai pensionati dell'Istituto bancario San Paolo di Torino da una fonte del diritto secondaria (ma non pattizia) - qual è lo statuto della Cassa di previdenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica - essendo questa stata soppressa in forza della preclusione operata dall'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942 (conv. in l. 27 febbraio 1978 n. 41) - il quale manifestamente non si pone in contrasto con l'art. 3 cost., attesa la ragionevolezza di una scelta legislativa nel senso dell'equiparazione dei destinatari da essa contemplati alla situazione della maggior parte dei pensionati (iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) - e mai successivamente ripristinata da altro provvedimento normativo avente pari grado nella gerarchia delle fonti”⁽²⁹⁾.

dicembre 1997 n. 449, anche per questa categoria di soggetti è stato definitivamente eliminato il meccanismo di perequazione di miglior favore collegato all'aggancio alla retribuzione del pari grado in servizio.

²⁸) Scrive la Cassazione sul punto: *“Con il d.l. 24 settembre 1996 n. 497, convertito in l. 19 novembre 1996 n. 588 ed emanato a reiterazione del d.l. 26 luglio 1996 n. 394 (che non era stato convertito in legge, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dalla suddetta legge di conversione n. 588 del 1996), sono state dettate le "disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli".*

Per quanto interessa la presente controversia, va rilevato che nell'art. 3, primo comma lett. c, sono state indicate le condizioni per rendere possibile l'intervento finanziario del Tesoro a salvataggio del Banco e, fra tali condizioni, è stata prevista la stipulazione di accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, "efficaci per tutti gli interessati", diretti alla diminuzione del costo del lavoro e alla revisione dei regimi pensionistici integrativi". Nel terzo comma del medesimo articolo, inoltre, è stato stabilito che "relativamente alle pensioni integrative, alle quote di pensione ed alle pensioni sostitutive, a carico del Banco di Napoli, i meccanismi perequativi, comunque previsti, rimangono temporaneamente sospesi, ricominciando ad operare dall'esercizio in cui l'integrazione delle riserve matematiche, necessaria a coprirne gli oneri, non pregiudicherà la realizzazione degli utili netti e comunque non prima del 31 dicembre 2000".

²⁹) *“Va al riguardo osservato che in tutte le sentenze che si sono occupate della abolizione del meccanismo perequativo previsto dalle forme esonerative (e della sua sostituzione con quello meno favorevole) è stato rilevato che il trattamento previdenziale erogato al personale dipendente degli istituti di credito (già di diritto pubblico) trovava la sua fonte esclusiva nello statuto di un ente pubblico previdenziale (nel caso in esame la Cassa creata dall'Istituto S. Paolo di Torino), terzo rispetto al datore di lavoro e ai lavoratori. Pertanto, poiché lo statuto, come si è detto sopra, è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica, lo stesso deve essere considerato, in relazione alla potestà autoorganizzativa dell'ente, alla stregua di una fonte secondaria del diritto, senza peraltro che al sorgere di tale fonte, in modo da poter riconoscere alla stessa anche natura convenzionale, abbia concorso una pattuizione conclusa con le rappresentanze dei lavoratori.*

Dal che deriva che, mancando una disposizione pattizia di natura privata, la clausola che aveva per oggetto il meccanismo perequativo di miglior favore è stata definitivamente travolta - e non è stata, quindi, sospesa, come afferma il ricorrente - dalla suddetta norma di cui all'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942, convertito in l. 27 gennaio 1978 n. 41, non essendo stata successivamente ripristinata da un altro provvedimento normativo avente pari grado nella gerarchia delle fonti del diritto e, per ciò solo, idoneo a ripristinare la suddetta condizione di favore.

Il successivo intervento legislativo non può essere individuato, come a torto sostiene il ricorrente, nella legge delega 30 luglio 1990 n. 218 e nel successivo decreto legislativo 20 novembre 1990 n. 357, con i quali sono stati privatizzati gli istituti di credito di diritto pubblico ed è stato in pari tempo consentito ai pensionati di tali istituti di

La pretesa abrogazione delle clausole statutarie

Questa ultima affermazione della Cassazione, sulla vera e propria abrogazione (anziché la mera sospensione) di una clausola statutaria da parte di una legge, presta peraltro il fianco a gravi critiche sotto il profilo più squisitamente giuridico, sia dal punto di vista civilistico (³⁰) che amministrativo (³¹).

mantenere il trattamento di miglior favore, dato che tale riconoscimento ha riguardato quei regimi ancora in vigore (che sono stati trasformati in integrativi), ma non quelli ormai soppressi.

Vanno in proposito condivise le argomentazioni svolte nella sentenza n. 6767 del 10 luglio 1998, sopra indicata (alla quale il Tribunale ha fatto riferimento nel motivare la decisione emessa), atteso che con le disposizioni emanate nel 1990 è stato garantito ai suddetti pensionati il trattamento in atto al momento della trasformazione del regime (da esonerativo in integrativo), ma non è stata fatta rivivere la clausola statutaria c.d. di miglior favore - soppressa da oltre un decennio a causa della preclusione operata dal d.l. del 1977 e mai più ripristinata - con la conseguenza che, essendo stata da tempo abrogata, deve essere esclusa una successiva "riemersione" di quella clausola".

³⁰) Sotto il profilo civilistico va preliminarmente ricordato che, secondo i principi generali, l'inderogabilità della legge - nel periodo in cui questa è in vigore od è applicabile - non agisce sull'atto, ma solo sulla produzione dei suoi effetti giuridici.

Si veda il seguente esempio in materia di indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità

Nel diritto del lavoro "*dell'emergenza*" vi furono due interventi legislativi paralleli sulla contingenza: sui salari vi fu la legge "Scotti" (legge n° 91 del 1977), e sulle pensioni la legge 41/78.

La Corte Costituzionale dapprima "salvò" la legge Scotti, e poi la dichiarò incostituzionale dal 28/2/86 (sent. n° 124 del 26/3/91).

Alla tesi della pretesa abrogazione delle clausole statutarie si obiettava che, il suo accoglimento avrebbe condotto a ritenere che tutte le norme dei contratti collettivi che prevedevano il ricalcolo della contingenza sulla 14^a sarebbero comunque state caducate dalla legge Scotti ed ormai irrimediabilmente travolte; pertanto nessun lavoratore avrebbe avuto il diritto al ricalcolo suddetto senza una nuova norma collettiva che reinserisse esplicitamente ciò che si era perduto (e solo dal momento del reinserimento, non dalla sentenza della C. Cost.).

Al contrario, si è osservato, è stato per tutti pacifico che le norme collettive, improduttive di effetti giuridici sotto l'imperio della legge Scotti, ma negozialmente esistenti, hanno ripreso a produrre effetti giuridici quando è venuta meno la norma imperativa che tale produzione di effetti vietava.

In tal senso si espressa d'altra parte la dottrina generale civilistica sull'art. 1339 cod. civ. (Carresi, "*Il contratto*", vol. I, Giuffrè, 1987, pagg. 585 segg.).

"Questa distinzione tra regolamento voluto dalle parti e regolamento disposto dall'ordinamento giuridico [...] ci appare in tutta la sua evidenza allorché le norme che stabiliscono clausole o prezzi di beni o di servizi entrino appunto in vigore dopo che il contratto si è formato, o, all'opposto, vengano abrogate prima che il contratto abbia esaurito i suoi effetti; è infatti chiaro come in entrambi i casi il prezzo stabilito dalle parti rimanga immutato, mentre quelle che variano sono le "risposte" dell'ordinamento giuridico le quali ora coincidono con quanto è stato convenuto dalle parti, ora ne divergono".

³¹) Sotto il profilo amministrativo (sulla base della considerazione che gli Statuti hanno natura di norma secondaria regolamentare, purché approvati con Decreto Ministeriale, v. osservato quanto segue.

E' noto nella dottrina e nella giurisprudenza amministrative che un regolamento non viene "*abrogato*" in senso tecnico dalla norma di legge imperativa sopravvenuta, ma tutt'al più l'entrata in vigore di questa ne giustifica la disapplicazione in giudizio da parte del giudice ordinario od amministrativo, ovvero - se vi sono i presupposti - l'annullamento da parte del giudice amministrativo.

Scrivono infatti la dottrina pubblicistica che si è occupata del tema dell'abrogazione: (Modugno, voce "*Abrogazione*" dell'Enc. Giurid. Treccani):

"Ciò che, in ogni modo, non si deve confondere è il rapporto cronologico con quello gerarchico. All'uno e all'altro si ricollegano, rispettivamente, istituti diversi e distinti: l'abrogazione e l'annullamento o la dichiarazione di invalidità o di illegittimità. Così che dovrebbe ritenersi, in principio, l'istituto dell'abrogazione estraneo ai rapporti tra atti e norme appartenenti a tipi diversi gerarchicamente ordinati. In altri termini, una legge successiva non potrebbe abrogare un regolamento precedente, né una legge costituzionale una legge ordinaria anteriore, ecc., ma soltanto ren-

In conclusione ci pare di poter osservare che, trattandosi di questione sicuramente molto problematica e dovendo necessariamente fare i conti con un intervento giurisprudenziale molto “pesante” quale quello delle Sezioni Unite, occorre senz’altro valutare con molta cautela eventuali iniziative in materia che comunque non potrebbero, nell’ ipotesi più ottimistica, andare oltre il ricalcolo della pensione al 1°/1/98.

Restiamo a disposizione per ogni chiarimento e porgiamo i migliori saluti.

Avv. Michele IACOVIELLO

Avv. Silvia SANTILLI

dere illegittimi, rispettivamente, regolamento e legge per invalidità sopravvenuta, con la conseguente necessità di un'apposita pronuncia da parte del giudice competente all'annullamento o alla dichiarazione di illegittimità con conseguente disapplicazione. Diversamente, per regolamenti anteriori, rispetto a leggi successive contrastanti, il rilievo dell'incompatibilità, comunque lo si costruisca, è di conseguenza sia del giudice ordinario, che rileverà l'abrogazione e disapplicherà parimenti il regolamento, qualora la legge incompatibile sopravvenga trascorsi i termini entro i quali è possibile l'impugnazione del regolamento per ottenere l'annullamento.

Anche il Consiglio di Stato si è ripetutamente espresso in questo senso: *"La violazione di norme che vincolano la potestà dell' amministrazione comporta per l' atto esclusivamente il vizio di violazione di legge, e non già un' automatica sostituzione della previsione legislativa al contenuto difforme del provvedimento, secondo un modulo proprio dell' autonomia negoziale, previsto dagli artt. 1339 e 1419 c.c."* (Cons. St. 26/1/87, sez. IV n° 46)".